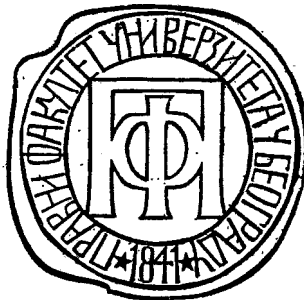


АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

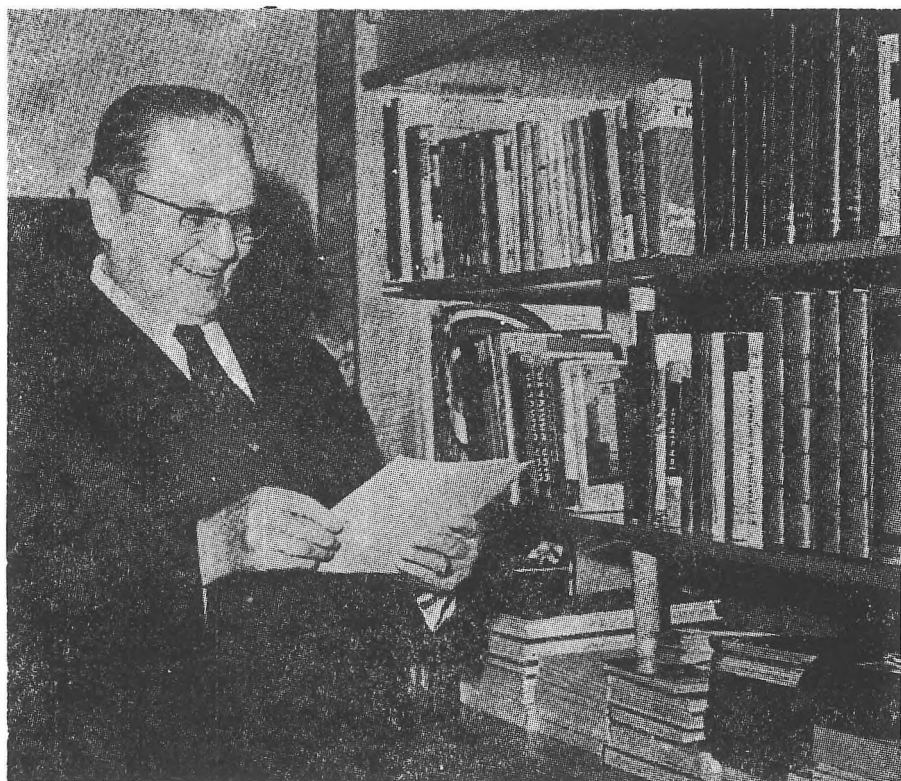


3—4
1980.

ДОСАДАШЊИ ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИЦИ: др Михаило Константиновић (1953—1960), др Милан Бартош, заменик др Борислав Т. Благојевић (1960—1966), др Војислав Бакић (1966—1978).

Уреднички одбор

Др Војислав Симовић (главни и одговорни уредник), др Велимир Васић, др Драгаш Денковић, др Драгољуб Димитријевић, др Мирослав Борђевић, др Радомир Буровић др Миленко Крећа (секретар Уредничког одбора), др Миролуб Лабус, др Марко Младеновић, др Слободан Перовић, др Југослав Станковић (заменик главног уредника), др Обрад Станојевић



Јосип Броз Тито

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXVIII

мај — август

Број 3—4

Са Комеморативног скупа студената, наставника и ваннаставних радника Правног факултета у Београду, који је одржан 6. маја 1980., поводом смрти Председника Републике Јосипа Броза Тита.

Уводна реч декана, проф. др Мирослава Борђевића

Другарице и другови,

Отварам комеморативни скуп студената, наставника и ваннаставних радника Правног факултета у Београду поводом смрти Председника Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Председника Председништва СФРЈ, Председника Централног комитета Савеза комуниста Југославије, Маршала Југославије и Врховног команданта југословенске народне армије Јосипа Броза Тита.

Молим Вас да једним минутом ћутања одамо пошту преминулом другу Титу.

Нека је вечна слава и хвала Јосипу Брозу Титу.

Тужна вест која се 4. маја увече муњевитом брзином пронела кроз све крајеве Југославије и широм целог света дубоко је потресла сваког грађанина наше земље и све напредне људе у свету. Тешко је било поверовати да више није међу нама човек који је преко 40 година био на челу наше Партије, који је руководио нашом Народноослободилачком борбом и нашом социјалистичком револуцијом, који је творац Социјалистичке Федеративне Републике Југославије онакве каква је она данас, који је поставио темеље изградње нашег социјалистичког самоуправног друштвеног система, учврстио братство, јединство и равноправност наших народа и народности, који је остварно привредни и културни процват нашег друштва и који је уздигао углед наше земље у свету на највиши ниво који је она икад имала. И који је залажући се за слободу и равноправност свих народа, стварајући и развијајући покрет несврстаности чија је улога огромна у садашњим међународним односима и борећи се бескомпромисно за мир у свету постао највећа личност савремене епохе наше и светске историје.

А када се неумитна стварност морала схватити, проговорили су људи и народи спонтаном ерупцијом мисли и осећања којима се изражавају љубав и поштовање према Титовој личности и признање и захвалност за оно што је учинио.

Ми, студенти и наставници и остали радни људи Правног факултета у Београду, сагледавајући сву величину Титове личности и грандиозност његових животних остварења посебно смо импресионирани његовим односом који је имао према младима. У нашим мислима и нашим осећањима присутни су његова љубав, брига и разумевање које је увек имао за младе, за њихов свестрани развој, за њихово школовање и стручно усавшавање. Он је то уткао у праксу нашег друштвеног развоја у коме је образовање младих генерација достигло експанзију коју нико није могао ни да предвиди. Број бака и студената, а исто тако и број школа и факултета, премашио је 10 или 20 пута стање које је у нашој земљи постојало у периоду пре Титове епохе. Но, још много више од тога за све нас који на факултетима учимо или предајемо имају Титове мисли и дела које су постале идеје водиле и нашем раду, у развоју научне мисли и у свакој стваралачкој реализацији и пракси. Почасни докторати наших Универзитета који су другу Титу додељени само су скроман израз признања за његов огроман допринос нашој научној мисли, њеном теоријском развоју и њеној стваралачкој примени. Он зато остаје наш највећи учитељ, који ће и ове и будуће генерације својим делима учити како треба тражити истину, како се борити за њену афирмацију и како корисити резултате до којих се научном истином долази. А ми, усвајајући његове ставове, чију је исправност пракса већ потврдила, и придржавајући их се као путоказа у нашем будућем животу и раду, најбоље ћемо му се одужити за све оно што је за нас учинио. Са овим мислима опраштамо се од нашег вољеног Тита. Окупљени у овом нашем великом амфитеатру, на најтужнијем скупу који је икад у њему одржан, са места на коме смо славили Титове и наше јубилеје, на коме смо дочекивали и испраћали Штафету са најлепшим робенданским жслама нашем Титу и са кога смо му у безброј различитих пригода упућивали поздравне телеграме, упућујемо му сада нашу захвалност за његово величанствено животно дело којим нас је све наизмерно задужио. Тим делом он и даље остаје да живи са нама, са нашим народима и народностима, са свим слободољубивим и мирољубивим људима на свету. У том смислу делегација нашег Факултета, уписујући се у књигу жалости на београдском Универзитету, записала је следеће речи: „Човек живи док траје његово дело — зато ћеш, друже Тито, вечно живети јер је Твоје дело бесмртно.

Још једном, наш вољени друже Тито, нека Ти је лечна слава и безмерно хвала.

Реч професора др Радомира Буровића

После седам деценија рада и изгарања у револуционарном радничком покрету и преко четири деценије часног и успешног обављања најодговорнијих дужности у нашој Партији и нашој збратимљеној социјалистичкој заједници, завршио се животни пут друга Тита. Наши народи и народности нису сиромашни великанима, државницима, револуционарима, мислиоцима и научницима. Можемо бити поносни на плејаде великих људи које ће надаћни-

вати садашње и будуће генерације. Међутим, друг Тито је такав горостас наших народа и народности чији је лик и животни дело заблистало таквим сјајем да ће, како Његош каже, „плам његове зубље све сјајнији и чудеснији у вјекове биват дубље.“ Сурова и нумитна смрт је само физички юргла од нас нашега великана, али он је и даље остао у нашој средини, у срцима свих нас, свих југословенских народа и народности и свих напредних и прогресивних људи света. Велико дело које је друг Тито својим неуморним радом, револуционарним заносом и јасном марксистичком идејом створио стално је са нама и у нама.

Трновит је био пут нашег великана. Жртве и самопрегوران труд су од загорског дечака створиле револуционара, борца за слободу угњетених, комунисту и марксистичког мислиоца. У огњу Октобарске револуције ковао се и калио лик комунисте и револуционара. Од тих октобарских дана у Русији, па све до данашњег дана налазио се у средишту историјских збивања. Свугде се испољава његова јасна марксистичка мисао и акција у одбрани радничке класе и угњетених. Одатле је извориште његових великих дела и изузетни допринос који је дао нашој социјалистичкој револуцији, равноправној и збратимљеној заједници наших народа и народности, марксизму и социјалистичкој самоуправној демократији, радничком и комунистичком покрету уопште. Аналитичар по природи, са критичким односом према појавама у друштву и Партији, увек у средишту борбе, друг Тито је имао дар, да непогрешиво процењује односе и ситуације и да визионарски проналази и утире путеве даљег развоја. Та је мисао дошла до изражаја када је долазећи на чело Партије извршио јасну оријентацију да КПЈ постане партија маса, која ће бити широки политички покрет и авангарда радничке класе и народа. Смисао за реалност и визионарство је заблистала у току Народноослободилачког рата када се радило о опстанку наших народа и народности, који су не само победили већ и извели социјалистичку револуцију. Када је након оружане револуције у духу сопственог антидогматизма, устао против сваког гурторства и идеологије притиска и смело прокламовао пуну сувереност наше револуције и југословенског пута у социјализам. Када је развијајући стратегију нашег аутономног развоја, приступио практичном остварењу Марксове идеје о самоуправљању као најсолиднијем демократском путу радничке класе да дође до власти. Најзад, када је, опирајући се снагама које свет вуку у немирне воде и заоштравање односа, тражио пут како стићи до мира и поред постојања блокова и подвојености, развијајући при томе филозофију и политику активне мирољубиве коегзистенције и несврстаности. Таквим својим животним делом, друг Тито је вишеструко обогатио теорију и праксу марксизма у савременом свету.

Јасан поглед на свет и визионарски дух друга Тита, изванредни смисао за стваралачку примену марксистичке науке на услове у нашој земљи, омогућили су рабање и остварење идеје самоуправљања. Тако је још 1950. године први пут у историји радничког покрета и комунистичког покрета остварена акциона парола — Фабрике радницима! То је био историјски тренутак у развоју наше социјалистичке заједнице. Тим чином је означена нова епоха у развоју наше социјалистичке самоуправне демократије. Уграђивањем самоуправљања у основе нашег друштвено-економског и политичког систе-

ма створени су услови за његов бржи и свестранији развој, али битка за самоуправљање, као стални процес и даље траје. Друг Тито је због тога стално указивао на опасност од илузија да је „могуће једном за увек дати формулу и рецепт за изградњу социјалистичког самоуправног друштва, и да је победу самоуправљања могуће извојевати само у једној бици”. Насупрот томе, он је самоуправљање тумачио као сталну и увек нову битку, као напор генерација у целој једној епохи у којој ће се непрекидно водити борба за остварење интереса радног човека. Његов дијалектички приступ тумачењу самоуправљања као дуготрајног процеса сталне доградње и усавршавања друштвено-економских и политичких односа био је разрађен и уткан у све документе Савеза комуниста Југославије. Руковођен оваквим марксистичким приступом изградње социјализма у нашој земљи, Савез комуниста Југославије на челу са другом Титом, у раздобљу од VIII до X конгреса успешно је савладао све отпоре, сва застрањивања и све покушаје скретања са самоуправног пута, а антисамоуправне и антисоцијалистичке снаге су поражене. Радничка класа и све прогресивне снаге под руководством друга Тита су прокрчиле пут даљим друштвеним, економским и политичким променама. Одлучујући кораци у том правцу су учињени Уставним амандманима, одлучкама Другог конгреса самоуправљача и посебно Двадесет првом седницом Председништва ЦК СКЈ, Писмом Председника и Извршног бироа чланству Савеза комуниста Југославије.

Усвајањем новог Устава (1974. године) и његовом даљом разрадом у Закону о удруженом раду (1976. године), другим системским законима, започела је нова етапа у развоју нашег самоуправног социјалистичког друштва. Основни смисао и циљ ових промена је — да се власт у име радничке класе претвори у власт саме класе и свих радних људи, да радници у удруженом раду непосредно одлучују о средствима, условима и плодовима свога рада и о друштвеном животу уопште — како је то рекао друг Тито у свом реферату на Десетом конгресу Савеза комуниста Југославије.

Другарице и другови, упоредо са борбом за самоуправне друштвено-економске и политичке односе у нашој земљи, друг Тито је водио борбу за праведније међународне односе. Идеја равноправности народа и народности, идеја братства и јединства поникла на тлу наше земље добила је своју потврду и на међународном плану. Тито је истицао (цитирам): „Борбу за социјализам водимо у вријеме када су у савременом свијету сви односи — и друштвени, и међународни, и међунационални, и међудржавни — захваћени неизвјесностима, кризама и превратима. При томе једно је неспорно: проблеми и противречности могу се и морају рјешавати демократским средствима, уз најшире учешће оних који својим радом стварају друштвена средства”.

Полазећи од оваквог принципијелног и марксистичког приступа решавању међународних питања, друг Тито је заједно са другим водећим људима и државницима, на Београдској конференцији шефова и влада 1961. године поставио темеље покрета несврстаности. Од тог историјског дана, па све до ових дана друг Тито је активно учествовао и утицао на резултате свих каснијих конференција шефова држава и влада несврстаних земаља (Каира, Лусакe, Алжира, Коломба и Хаване). Друг Тито се доследно залагао за рав-

ноправну међународну сарадњу и мир у свету, за универзалну примену принципа мирољубиве активне коегзистенције у односима међу државама без обзира на њихову величину и друштвено уређење, за ангажовање свих прогресивних, мирољубивих снага на решавању акутних међународних питања и проблема, за укидање свих облика политике и економске подчињености и неравноправности, за пружање пуне подршке народима који се боре за слободу, независност и самостални унутрашњи развитак, за корениту промену досадашњих неравноправних међународних економских односа, за успостављање новог међународног економског поретка. Стога светска штампа и водеће личности многих земаља ових дана друга Тита називају: „Државником и комунистом који је успео да нађе нове путеве развоја своје земље, социјализма и светских политичких кретања“, „Симбол покрета несврстаности“, „Човеком коегзистенције“, „Грађанином света“, „Визионаром и легендом свога времена“, „Непобедивим борцем међународног комунистичког покрета“, „Ствараоцем историје“ и слично, изражавајући тиме велико дивљење, захвалност и поштовање према историјској светској личности.

Другарице и другови, велико дело друга Тита могао је да створи само човек који је поникао из народа, из радничке класе, који се свесно определио за идеале и циљеве и радничке класе и радних људи од своје најраније младости па до последњег дана. Велико је поверење и љубав наших радних људи у све оно што је друг Тито радио и стварао. Велико је поверење у његов симсао за право и правичност. Друг Тито се стално и доследно борио за законитост, а против сваке самовоље и узурпације било чијих права. Стога није чудо што су се наши грађани и за обичне правне ствари, спорове или по њиховом мишљењу због ускраћених права, обраћали лично другу Титу. У Кабинет Председника пристизао је знатан број жалби и притужби. На све ове захтеве је одговорано са дужном пажњом. Тако се и такозваним „малим стварима“ и у великим државничким пословима осећао револуционар, симбол наше епохе — епохе националног и социјалног ослобођења, епохе социјалистичког самоуправљања. Радни људи Југославије су с правом поносни на Титову револуционарну личност и револуционарно дело. То велико дело ће инспирисати садашње и будуће генерације. Посебна је брига друга Тита била поклоњена омладини, младим генерацијама. Често је истицао да народ који има омладину као што је наша не треба да се брине за своју будућност. Умео је да мобилише младе генерације и да им улије поверење у сопствене снаге, усмери их на прегашта. И омладина је безгранично волела друга Тита и сада прихвата његово дело као завет младе генерације.

Ми сви, који смо имали срећу да будемо његови савременици, да непосредно осетимо величину његове личности, дубоко смо и болно погођени његовом смрћу. Међутим, тај бол је истовремено повезан са поносом што су наши народи у својим недрима одгајили таквог великана. То нас обавезује да наставимо његовим путем са још више снаге, јединствени у борби за бољи живот и за развој социјалистичког самоуправљања. Иницијатива о колективном раду, одлучивању и одговорности коју је друг Тито дао на Осмом конгресу Савеза синдиката Југославије која се сада доследно остварује значајно ће допринети да се процес развоја друштвено-економских односа, као и процес демократизације и политичког одлучивања убрзају.

Другарице и другови, Осећање љубави и пијетета према личности нашег драгог Тита захтева од нас свих да се ангажујемо:

на доследном остваривању социјалистичких самоуправних односа и као радни људи и као правници,

на стварању услова да радници у удруженом раду непосредно и самостално одлучују о дохотку и његовој расподели, о друштвеној репродукцији у целини и да на основу тога проширују основу удруженог рада и социјалистичко самоуправљање у целини,

на остваривању циљева економске стабилизације, а што подразумева динамичан развој наше привреде кроз јачање технолошке основе и ефикасности и успешно учешће у међународној подели рада,

на стално јачање, унапређење и усавршавање система општенародне одбране и друштвене самозаштите као гаранта наше независности, суверенитета и територијалног интегритета, остварујући тиме Титову концепцију општенароне одбране,

Студенти и наставници, комунисти, чланови синдиката и Савеза социјалистичке омладине и сви радни људи Правног факултета у Београду, најдоследније ће се одужити сенима нашег вољеног Тита, ако будемо у свом свакодневном раду улагали максимум труда и даље развијали научни и педагошки рад, учење и студирање. То је била његова жеља да сваки на свом месту одговорно и дисциплиновано испуњава своје дужности и доприноси даљем развоју и унапређењу наше социјалистичке самоуправне заједнице. Извршавањем ових и свих других задатака, које је поставио друг Тито, ми ћемо још једанпут доказати да смо непоколебљиви у остварењу његових идеја, његовог и нашег пута у социјализам, његове и наше политике несврстаности и равноправности у међународним односима, и да чврсто стојимо на бранику свих тековина наше социјалистичке револуције. Тако ћемо се на прави начин одужити Титовој личности и великом револуционарном делу које ће нас вечно надахњивати. У јединству каквом нас је друг Тито учио, у братству наших народа и народности, оспособљени и спремни да своју судбину сами одређујемо, радећи колективно и одговорно, остајемо верни свему што смо научили од великана наше историје — друга Тита.

За све што је учинио за наше народе и народности, за народе широм света нека је вечна слава и неизмерна хвала другу Јосипу Брозу Титу, председнику Савеза комуниста Југославије, председнику Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Врховном команданту оружаних снага Југославије, труком Народном хероју, Јунаку социјалистичког рада, драгом човеку, хуманисти и грађанину света.

Слава му!

О ПРИРОДИ ДРУШТВЕНИХ ДОГОВОРА

Уводне напомене

1. Почети правног уређивања друштвеног договора и самоуправног споразумевања (одн. друштвених договора и самоуправних споразума) као посебних облика процеса самоуправљања поодавно су се појавили у нашем законодавству. Ако се и не узме у обзир Закон о управљању друштвеним привредним предузећима од стране радних колектива од 1950. г., још је 1961. г. Законом о средствима привредних организација било предвиђено да привредне организације, у циљу усклађивања своје политике расподеле чистог прихода, могу међусобно да се споразумевају о начелима који треба да им послуже при утврђивању основа и мерила за расподелу чистог прихода у властитим самоуправним актима. Привредне организације се за то споразумевање опредељују слободно, а спровођење договорених начела остављено је њихову нахођењу, без одређених санкција. У 1967. и следећим годинама низом закона делимично је, у разним облицима и обиму, уведено споразумевање и договарање у области контроле цена, расподеле дохотка и личних доходака у одређеним радним организацијама, промета робе и услуга са иностранством, установања и коришћења друштвених робних резерви, коришћења средстава резервног фонда у радним организацијама, радних односа у радним организацијама, затим у области здравственог, инвалидског и пензијског осигурања, запошљавања и др.¹⁾

У уставним актима су друштвени договори и самоуправни споразуми институционализовани амандманима од 1971. године на Устав СФРЈ од 1963. год. Поред посебних амандманских одредаба о друштвеним договорима и самоуправним споразумима за поједине области друштвених односа (аманд. XX, XXII, XXV, XXIX), аманд. XXIII садржи начелне и опште одредбе о друштвеним договорима и самоуправним споразумима. Што се тиче посебно друштвених договора, за њихово уређење у пом. амандману карактеристично је нарочито то што је предвиђена могућност да друштвено-политичке заједнице законом, односно другим општим актом, утврде општу обавезност појединог друштвеног договора, протежући тако његову обавезност и на субјекте изван круга учесника у друштвеном договору. Тиме, у ствари, друштвени договор престаје бити договор и постаје принудна норма. Но, независно од тога, од-

¹⁾ Вид. Р. Слијепчевић: Законско регулисање самоуправног споразумевања и друштвеног договарања, у зборнику: Самоуправни споразуми и друштвени договори, изд. Института за упоредно право и др., Београд, 1975, стр. 221. и сл.

редбе пом. амандмана нису биле довољно прецизне, нарочито у погледу учешћа друштвено-политичких заједница у закључењу друштвеног договора, слободе одређења самоуправних субјеката за закључење договора, значаја повреде обавеза из договора и санкција због њихова неиспуњења, као и начина остваривања одговорности учесника за поналање које није у складу са договором. Услед наведених нејасноћа долазила су до израза, чак и у појединим законима, доста различита, а и неодговарајућа схватања о извесним питањима. Тако је, на пример, прописивана обавезност закључења друштвеног договора, регулисан поступак закључења договора и прописивана потанко садржина договора, а одређиване су и санкције због непридржавања договора, које су ишле чак до кривичног пенализирања. У пракси закључивања друштвених договора таква застрађивања била су још већа.

2. Устав СФРЈ од 1974. год., једнако као и устави република и аутономних покрајина, афирмишући изградњу нашег друштва на принципима социјалистичког самоуправљања, особиту пажњу у својим начелима и посебним уставним одредбама поклања самоуправном споразумевању и друштвеном договарању, одн. самоуправним споразумима и друштвеним договорима, као веома значајним средствима и облицима друштвеног самоуправљања. Међутим, иако се самоуправни споразуми и друштвени договори сврставају у основе друштвено-политичког система, па се у тзв. нормативном делу устава обрађују у посебном одеку, у одговарајућим уставним одредбама преузете су, у основи, одредбе уставних амандмана. Рудиментаран амандмански текст није у новим уставима даље развијен, тако да није дошло до пунијег израза начело социјалистичког самоуправљања, што би одговарало основним уставним начелима. Није извршено ни потпуно нормативно разграничење друштвених договора од самоуправних споразума, него су делом одредбе помешане. Тако су неке одредбе заједничке за самоуправне споразуме и друштвене договоре, иако су неке од њих по логици ствари односе само на самоуправне споразуме. У погледу друштвених договора посебно, уставни текст се готово не разликује од текста амандмана, осим што је изостављена ранија одредба да се друштвени договор може прописом друштвено-политичке заједнице учинити опште обавезним. То је, можда, и био разлог што су за извесно време и после Устава од 1974. године у погледу друштвеног договарања долизала до израза у појединим законима и у друштвеној пракси нека схватања која нису била у складу са основном идејом о том облику самоуправљачке активности.

3. Узгред се може приметити да је уређење друштвеног договарања, одн. друштвених договора, било препуштено државним органима, а да одговарајућа питања нису првенствено и целовито разматрале и ставове о њима заузимале друштвено-политичке организације, нарочито Социјалистички савез, Савез синдиката и Савез комуниста. Но, то се може објаснити тиме што је у друштвеном поретку, у коме је систем правних норми историјски и традиционално био основни и превађавајући нормативни систем, уређење друштвених договора путем државних норми било у друштвеној свести још заостало као неки услов и претпоставка за постојање и признање и тог облика самоуправљања. Међутим, с обзиром на друштвену улогу и значај друштвених договора за развој социјалистичког самоуправљања, управо су самоуправни субјекти уопште позвани да организовано претресају и утврђују самоуправна правила уопште, па

и она која се односе на друштвене договоре, тј. да самоуправни субјекти сами, непосредно стварају друштвене норме о друштвеним договорима. Јер, у принципу, у друштву које је у фази социјалистичке изградње, облици самоуправљања израстају из друштвене праксе самоуправљача, и без институционализовања, потврде, признања и сл. од стране државе. Политичка власт треба да тај процес подржава и да га помаже, одн. да га не кочи и омета, уколико није супротан уставу, одн. општеобавезним нормама као изразу утврђених друштвених интереса.

Мишљења у теорији

4. Вероватно због недовољне прецизности текста уставних амандмана, а и самих устава од 1974. г., као и због пропуста да се у њима изрази доследна и у себи усклађена концепција о друштвеним договорима као истинском самоуправном чину и формално самоуправном акту, што се је у извесној мери одразило такође и у неким одредбама Закона о удруженом раду, — о друштвеним договорима појавила су се веома различита схватања.

Основно питање што се у вези с тим поставља јесте питање „правности“, одн. „неправности“ друштвених договора, то јест:

— да ли се друштвеним договором између учесника у њему успоставља правни однос, са субјективним правима и правним обавезама учесника, са правном одговорношћу за њихово извршење и правним санкцијама, које се, по потреби, могу и правним путем остварити, одн. силом државе („јавне власти“) извршити, односно да ли су друштвени договори правни акти, чији су садржај правне норме и, према томе, да ли су извори права и саставни део правног система; или се

— друштвеним договором између учесника у њему успоставља друга чији, ванправни, друштвено-политички однос, са ванправним друштвено-политичким обавезама учесника и са друштвено-политичком одговорношћу и друштвено-политичким санкцијама због њихова неизвршења, које се не могу остварити принудно, одн. да ли су то ванправни (неправни), друштвено-политички акти, који не садрже правне него друштвено-политичке норме, и који не представљају изворе права и не чине део правног система, него су „извори“ (формални) друштвених самоуправних норми и део система друштвених самоуправних норми, као и део глобалног система друштвених норми уопште.

Мишљења која су се у вези с тим појавила могу се сврстати у три групе: једну чине схватања да су друштвени договори — кратко речено — правни акти; другу — да друштвени договори могу бити правни и ванправни акти; трећу — да је ту реч о ванправним друштвеним (друштвено-политичким, друштвено-моралним) актима.

У првој групи су мишљења са разним варијантама: да су друштвени договори исто или слично што и тзв. грађанскоправни уговори, или тзв. уговори јавног права, одн. административни уговори, или самоуправне конвенције, итд. У ову групу се могу убројити и она мишљења према којима у

друштвеним договорима не треба видети „класичан“ или њему близак „тип“ уговора, него једну нову друштвену појаву, али са изразитим правним обележјима. Тако на пример, Ј. Глобевник сматра да је друштвени договор као правни акт несумњиво уговор између његових учесника, што произлази већ из његова назива („договор“), а с обзиром на његову функцију, садржина тог уговора је „друштвена“, тј. њом се утврђују одређена друштвена правила понашања; друштвени договор је уговор чија су садржина друштвене правне норме које не утврђује орган друштвено-политичке заједнице као орган државне власти, него их статуирају одређени самоуправни субјекти. Оне су према уставу обавезне за учеснике друштвеног договора, што значи да им се обезбеђује и санкција принудног извршења, уколико је друштвеним договором предвиђена. Друштвени договори представљају посебан оригиналан извор права и интегралан део нашег правног система. Друштвени договори треба да, као уговори, нађу своје место законског нормирања у оквиру нормирања уговора, односно правних послова; за њих ће морати, у принципу, да важе општа правила односно претпоставке које иначе важе за уговоре. Санкције које могу у друштвеном договору предвидети његови учесници могу бити веома различите; нису искључене ни материјалне санкције (плаћање уговорне казне, одшете), а по правилу ће санкције бити друштвене; као санкције не могу да буду предвиђене јавноправне казнене санкције. Остваривање санкција, предвиђених у друштвеном договору, изводи се путем који је предвиђен у правноме систему за кршење уговора; ако је у питању плаћање уговорне казне или накнада материјалне штете, биће надлежан одговарајући суд³⁾.

Према В. Јовановићу, друштвени договори (и самоуправни споразуми) су нове правне форме, нове категорије нашег самоуправног права. Они имају карактер самоуправних нормативних аката и представљају правне инструменте новог самоуправног права, којима санкције не обезбеђује држава актима своје политичке власти, већ сами субјекти договарања. Друштвени договори се увек јављају као „општи самоуправни нормативни акти“. И по својим санкцијама, друштвени договори су нормативни акти. Санкције су морално-политичке, које пракса тек треба да изгради и које се морају разликовати од досадашњих управних и судских санкција које пружа такозвано државно право. Не искључује се ни судска заштита, али то мора бити, по правилу, самоуправно судство, унапред договорено арбитражно судовање, као и различити облици мирног решавања спорних питања⁴⁾.

Б. Цаца сматра да је друштвено договарање (и самоуправно споразумевање) део правног и нормативног система, те да друштвени договори имају дејство обавезне норме чије поштовање и испуњење може наложити и суд⁴⁾.

Б. Кошутуић износи схватање да је друштвени договор општи акт и с обзиром на општост он представља извор права; друштвени договор је оба-

³⁾ Ј. Глобевник: Друштвени договор, у зборнику: Самоуправни споразуми и друштвени договори, изд. Института за упоредно право и др., Београд, 1975, стр. 51, 52, 53.

⁴⁾ В. Јовановић: Правна природа самоуправних споразума и друштвених договора, у зборнику наведеном у белешци (2), стр. 263, 264, 265, 266, 267.

⁴⁾ Б. Цаца: Природа и карактер самоуправног споразумевања и друштвеног договарања, у зборнику: Самоуправно право у теорији и пракси, Сарајево, 1976, стр. 44, 45.

везан, санкције одређују сами учесници, а држава посредно обезбеђује не само његово закључивање него и примењивање⁵⁾.

С. Царић сматра да су друштвени договори правни акти, јер су регулисани у правном систему и њихова примена се обезбеђује правним средствима; друштвени договори имају приоритет, и то у случају већег броја друштвених договора међусобно и према самоуправним општим актима, одн. самоуправним споразумима⁶⁾.

М. Миљковић такође заступа становиште да су друштвени договори правно обавезни акти⁷⁾.

У другу групу спадају, на пример, гледишта М. Димитријевића и В. Круља. Према мишљењу М. Димитријевића, да ли ће друштвени договор бити правни или ванправни акт, зависи какве норме садржи. Могуће је да то буде правни акт, а да су извесне норме ванправне, али је могуће да буде и у потпуности ванправни акт уколико би све норме биле ванправне, односно правни уколико би све норме биле правне. Уколико се санкције обезбеђују преко државних органа и држава обезбеђује примену норми друштвеног договора, утолико ће те норме бити правне. Међутим, учесници у друштвеном договору могу предвидети мере које ће сами извршавати и обезбеђивати примену норми преко својих органа (арбитраже, другарског већа итд.) без државне интервенције, те ће такве норме бити ванправне. Друштвени договори могу бити и правни акти, садржати правне норме, ко што могу бити и ванправни⁸⁾.

В. Круљ стоји на становишту да друштвени договори могу бити правни и неправни акти; неки су ванправни акти, али ако учесници предвиде, могу постојати и правне дужности које се под претњом санкција могу извршити⁹⁾.

У трећу групу могу се убројати, на пример, гледишта Л. Гершковића, С. Поповића и А. Групче.

Мишљење Л. Гершковића изгледа унеколико противречно. По њему, друштвени договори су по облику нормативни акти, јер уређују опште односе, али као друштвено-политичка норма, а не акт политичке власти; учесници у друштвеном договору обавезни су у морално-политичком смислу да изврше оно што су се договорили, тј. да остварују одређену политику; самоуправна пракса ће изградити моралне и политичке санкције за неизвршавање друштвених договора, али било би противно самом карактеру (друштвених договора) да би се могла подићи, рецимо, тужба за неизвршење друштвеног договора или да би у том погледу могли интервенисати органи управе. То, међутим, не значи да сами потписници друштвеног договора не могу установљавати арбитражу или друге облике самоуправног судовања, али такве самоуправне судске интервенције не би могле бити санкционисане присном политичке власти. Одговорност за неизвршење друштвених договора је

⁵⁾ Б. Кошутић: Друштвени договори као извори права, у зборнику: Друштвени договори као правни акти изд. Института за упоредно право, Београд, 1978, стр. 12. и сл.

⁶⁾ С. Царић: Друштвени договори правни акти, у зборнику наведеном у белешци 5), стр. 79. и сл.

⁷⁾ М. Миљковић: Самоуправни споразуми и друштвени договори, Београд, 1978.

⁸⁾ М. Димитријевић: Друштвени договори — субјекти, предмет, функција, правна природа, у зборнику наведеном у белешци 2), стр. 66, 67.

⁹⁾ В. Круљ: Дејства друштвених договора, у зборнику наведеном у белешци 5), стр. 69, 71.

искључиво друштвено-политичка. Но, с друге стране, Гершковић сматра и да се друштвеним договорима стварају нове категорије недржавног права и да из тога произлази и правни карактер друштвених договора. — Као што се види, Гершковић, у ствари, износи два противречна става. Изгледа да оно што је прво наведено јесте уистину његово схватање, ово друго чини се само као неодговарајућа употреба термина¹⁰).

С. Поповић износи схватање да друштвени договори немају карактер самоуправних општих правних аката. Друштвени договори садрже опште норме, али оне немају правни карактер, већ су опште норме друштвеног карактера, друштвено-моралне а не правне. Санкције које се могу примењивати искључиво су морално-политичке санкције, а не правне¹¹).

А. Групче сматра да друштвени договори обавезују само својом моралном снагом, они нису правни акти¹²).

Као што се види о природи друштвених договора постоје различити погледи и мишљења, па је од интереса ово питање унеколико¹ опширније расправити. То утолико пре што ова ствар нема само теоријски значај (како неки мисле) него је и од практичне важности, будући да како у законодавној тако и у осталој пракси (приликом закључивања друштвених договора и у поступцима судова) не долазе увек до изражаја јасни погледи и исправно схватање.

Државне и самоуправне норме

5. При разматрању питања природе друштвених договора — да ли су они правни или неправни (ванправни) акти — од значаја је, пре свега, чињеница да је наше друштво организовано као социјалистичка држава и уједно као социјалистичка самоуправна демократска заједница (члан 1. Устава СФРЈ, одговарајуће одредбе устава република и аутономних покрајина). Одатле настаје појава да норме (правила) о понашању људи, о њиховим односима у друштву, којима је и задатак да штите социјалистичке самоуправне друштвене односе и помажу њихово остваривање и развијање, свесно и организовано ствара не само држава (државни органи, органи друштвено-политичких заједница), него да их исто тако свесно и организовано, али самостално и независно од државних органа, стварају друштвени самоуправни субјекти (радници, други радни људи, грађани, односно њихове самоуправне организације, заједнице и друге њихове групе, скупине). Због тога се друштвене норме уопште (у ширем смислу) могу поделити на државне норме и недржавне норме (самоуправне „чисто“ друштвене норме, друштвене норме у ужем смислу речи). Но, друштвене норме у ширем смислу могу доносити заједно државни органи и друштвени самоуправни субјекти, што у друштву

¹⁰ Л. Гершковић: Друштвени договори и самоуправни споразуми, те: Место, улога и значај друштвених договора и самоуправних споразума у нашем друштву и правном систему, у Зборнику наведеном у белешци 2), стр. 4, 5, 6, 20.

¹¹ С. Поповић: Однос друштвених договора према законима и осталим нормативним актима, у зборнику наведеном у белешци 5), стр. 19.

¹² А. Групче: Контрола уставности и законитости друштвених договора, у зборнику наведеном у белешци 5), стр. 38. и сл.

у којем се изграђује самоуправни социјализам може бити чешћа појава. Реч је о мешовитим државно-самоуправним нормама. С обзиром на творца (донносиоца) норми, посебну групу друштвених норми чине оне норме чији творац није познат (одређен), будући да настају спонтано, неорганизованим и стихижним деловањем мањег или већег броја неодређених друштвених субјеката, али које се у друштву мање или више прихватају као важеће норме (као што су обичаји, морал и др.). Пошто ове норме не потичу од државе (иако их она донекле и на неки начин признаје), оне се могу сматрати посебном врстом самоуправних норми.

6. Овде је, можда, умесно најпре се подсетити и на неке ствари из опште теорије о праву. Све норме (одн. њихове диспозиције) редовно прати извесна санкција, тј. штетна последица што погађа онога ко их не поштује. У томе се и састоји одговорност (или један од видова одговорности) која је једна од важних страна живота људи у друштву. Та санкција за прекршиоца норми је унутрашња (властита, питање сопствене савести) или спољашња (туђа, друштвом наметнута). Управо спољашње санкције су од посебног значаја за поштовање норми, што значи за заштиту одређених односа међу људима. Разуме се, норме се поштују, извршују, у складу с њима се поступа добровољно, са властитим осећањем дужности и одговорности, без потребе за применом спољашњих санкција. Али, кад дође до нарушавања норми, до понашања супротног нормама, по правилу долази до примене спољашњих, друштвених санкција. Иако су норме различитог порекла — државне и самоуправне, одн. мешовите — њихова се природа може одредити према природи санкција. Спољашње, друштвене санкције за које је предвиђено да их, по потреби, могу силом, принудно спроводити, остваривати државни органи (или други субјекти које је држава снабдела „јавним овлашћењем“) у ствари представљају правне санкције. Апстрахујући њихова метајуридичка обележја, „правност“ друштвених санкција, у суштини, састоји се баш у потенцијалној државној интервенцији. Друге друштвене санкције, иза којих не стоји државна принуда (ни као могућност), ваљало би сматрати неправним (ванправним), „простим“ друштвеним санкцијама. Дакле, према природи санкција може се одредити и прерада норми. Норме уз које (иза којих) у крајњој линији стоје правне санкције јесу правне норме. (Те норме, скупно узете, и упрошћено говорећи, чине право у објективном смислу. Отуда се право — поједностављено — и дефинише као скуп норми чију примену силом обезбеђује држава. Сходно томе, само правне норме улазе у систем права, иако и друге друштвене норме могу бити у извесном смислу повезане с тим системом.) Остале друштвене норме, чија се примена не обезбеђује државном пренудом, али које такође могу имати извесне санкције, јесу ванправне норме. Њима недостаје битно обележје правних норми — правна санкција. Те норме или немају посебне санкције или се њихова санкција спроводи на други начин, без учешћа државе (одн. других субјеката са „јавним овлашћењем“), одн. без „легалне“ принуде. Ту је, дакле, реч о неправним (ванправним) санкцијама и — у следству тога — неправним (ванправним) нормама. На тај начин, разлика у природи санкција чини, у бити, основ разликовања правних од неправних норми. Та разлика долази до изражаја нарочито код друштвених договора.

Разликовање правних од неправних (ванправних) санкција не поклапа се са поделом норми на државне и недржавне (самоуправне). И државне и самоуправне норме могу бити са државном санкцијом, али обе те врсте норми могу бити и без те санкције.

7. Право чини највећи део норми што их ствара држава, односно доносе државни органи („право државе“, „државно право“). Државне норме најчешће прате правне санкције. Али, државни органи доносе и норме иза којих не стоји државна принуда, норме без санкција, одн. норме са неправном санкцијом, без принуде. У нас се такве норме налазе у неким актима органа друштвено-политичких заједница, што се означавају као декларације, резолуције, препоруке, смернице, планови и др. Санкције због повреде тих норми не спровode се принудно; оне се обично састоје у мерама што имају политички, одн. општи друштвени, ванправни значај (бар што се тиче субјеката који су изван друштвено-политичке заједнице чији их је орган донео).

8. И норме што их организованим деловањем доносе друштвени самоуправни субјекти највећим делом су — данас — правне норме, јер им држава признаје важење и за „државно подручје“ и јер њихову примену, у крајњој линији, она обезбеђује својом силом, било да је санкцију одредила држава или да је самоуправно одређена. Те норме — с обзиром на свога доносиоца — и чине самоуправно право. (Самоуправно право не чине све правне норме што уређују социјалистичке самоуправне друштвене односе, јер се то може чинити и државним правним нормама, него само правне норме чији су творци друштвени самоуправни субјекти.) Према томе, самоуправно право не обухвата све самоуправне норме, него само оне од њих чија се примена, по потреби, обезбеђује силом државне власти. На садашњем степену нашег друштвеног развитка самоуправне норме су највећим делом управо такве норме. Ту спадају готово сви најважнији тзв. унутрашњи самоуправни општи акти — самоуправни споразуми о удруживању рада радника у основној организацији удруженог рада, статуту, правилници, одлуке, пословници и др., укључујући и норме о дисциплинској одговорности, и то како акти организација удруженог рада, тако и акти других самоуправних организација и заједница, друштвених организација и других колективних самоуправних друштвених субјеката. Ту се такође увршћују норме садржане у самоуправним споразумима што их међусобно закључују разни друштвени субјекти.

У самоуправно право улазе и норме што у друштву настају спонтаним, неорганизованим деловањем самоуправних друштвених субјеката, као што су обичаји и др., али само утолико уколико је, у одређеним случајевима, примена таквих норми обезбеђена санкцијама што их држава принудно остварује. Иначе су те норме без правне санкције, ванправне самоуправне норме, чија се примена обезбеђује разним друштвеним ванправним санкцијама.

Самоуправно право у бити се не разликује од државног права, осим по свом творцу. И једно и друго право уживају државну заштиту и, на крају крајева, оба се остварују помоћу државне силе. То је њихова основна и заједничка карактеристика.

Но, разлика у субјектима стварања права није толико од правног значаја колико од филозофског, социолошког и политичког. Управљање друштвеним пословима у виду самосталног стварања правних норми од стране друш-

твених самоуправних субјеката представља једну важну, макар и ограничену, страну у процесу „одумирања државе“, „повлачења“ државних органа у уже оквире, ограничавање и сужавање њихових функција, јачање и развијање самоуправљања („деетатизација“). То је пут развоја социјалистичког самоуправљања, изградње социјалистичког самоуправног друштва. Овде још у правној санкцији постоји „државност“ (због чега санкција и има обележје „правности“), а ствар је даљег друштвеног развоја да ишчезавањем државности уопште престану постојати и правне санкције, а тиме и правне норме, и да ове буду замењене непосредно самоуправним, „чистим“ друштвеним нормама.

Идејне основе и уставна начела и одредбе о друштвеним договорима

9. За изграђивање друштва као слободне асоцијације произвођача, чему законитошћу друштвеног развитка тежи радничка класа и сви радни људи, услов и претпоставка је да организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице те остали колективни и индивидуални друштвени субјекти свесно остварују самоуправљање својом разноврсном самоуправном активношћу, па и нормативном делатношћу, и без учешћа и посредовања других, самоуправљању отуђених и туђих чинилаца. Идеја о друштвеном договору, одн. друштвеним договорима, као једном од најизразитијих процеса и облика друштвеног самоуправљања, лежи у логици друштва које се изграђује на начелима самоуправљања. Самоуправљање у суштини и није друго него управљање радним и укупним репродукционим и осталим друштвеним пословима и процесима од стране чланова друштвене заједнице непосредно, слободно, самостално, без учешћа и посредовања политичке власти. У дијалектици прелазног периода од капитализма ка комунизму, у процесу изграђивања социјалистичког самоуправног друштва, још делује „одумирућа“ држава, у којој власт припада радничкој класи и другим радним људима, и која управо зато (треба да) делује како себи својственим, политичким тако и недржавним облицима и средствима у смеру снажења и ширења самоуправних облика управљања друштвеним пословима. Но, истовремено делују и самоуправни субјекти који све јаче и шире развијају разноврсне облике самоуправљања, користећи се при томе традиционалним и новим правним облицима, али и уводећи својом непосредном и слободном активношћу нове самоуправне ванполитичке и внаправне облике. Тако се друштвено договарање и друштвени договори појављују као нов друштвени процес и облик самоуправљања, у принципу не-етатистички и не-јуридички облик друштвеног управљања друштвеним пословима. То подразумева да су ти нови облици лишени „државности“ и „правности“; њима се између самоуправних субјеката не успостављају правни односи, ти се субјекти не везују правним везама, иза њихових договора не стоје правне, силом јавне власти извршиве санкције, договори не добијају своју снагу и дејство од државе и њене моћи. Извор и снага друштвених договора јесте у међусобно усклађеним интересима самоуправних субјеката, што их они утврђују и остварују на основу међусобног разумевања, поверења, повезивања, сарадње, солидарности и новог хуманитета међу људима у самоуправном друштву. У томе је смисао

и значај друштвених договора као нових, нетрадиционалних облика управљања друштвеним пословима, облика социјалистичког самоуправљања. Иначе, ако би друштвени договори имали обележја старих јуридикских облика, њихово постојање било би сасвим сувишно.

Друштвени самоуправни субјекти у својој нормативној делатности већ и сада не доносе искључиво правне норме. У њиховим самоуправним тзв. унутрашњим општим актима сусрећу се (мада не сувише често) и норме чију примену не обезбеђује држава својом принудом, које, дакле, нису правне норме (и које, према томе, не спадају у самоуправно право). Примена тих норми обезбеђује се извесним ванправним санкцијама, „чисто“ друштвеним мерама, било на организован начин од стране заинтересованих самоуправних субјеката, било организовано или неорганизовано у ширем друштвеном кругу, тзв. општој јавности.

У такве неправне норме спадају и оне што их садрже друштвени договори као посебна врста самоуправних аката. По врсти и важности друштвених односа који се уопште могу успоставити и „уредити“ друштвеним договорима, ови договори се могу убројити међу најзначајније скупине неправних норми што их организовано доносе колективни самоуправни субјекти.

10. Према уставним начелима, друштвено договарање као процес, односно друштвени договори као завршни акти договарања, као успешно остварено договарање, један је од начина, облика и средстава помоћу којих, пошто произилазе из друштвене својине и самоуправљања, радници, други радни људи и остали чланови друштвене заједнице, организовани у организацијама удруженог рада, другим самоуправним организацијама и заједницама, друштвено-политичким организацијама, друштвеним организацијама и удружењима, преображавају и укидају старе друштвене односе и успостављају и развијају нове, социјалистичке самоуправне друштвено односе, повезују и обједињују друштвени рад на самоуправним основама, учествују у управљању друштвеним пословима рада и друштвеној репродукцији, као и у управљању другим друштвеним пословима, сужавајући све више поље државне активности, остварујући самоуправљање у свима областима друштвеног живота на све потпунији начин и изграђујући тако слободну заједницу произвођача. Таква улога, значај и смисао друштвених договора изричито је утврђена у уставним начелима или непосредно из њих произлази. У Уставу СФРЈ то је изражено нарочито у Основним начелима, од II. ст. 1 — 3, од III. ст. 9, од IV. ст. 2. ал. 2—4, ст. 4. и ст. 6, као и у основним начелима устава социјалистичких република и аутономних покрајина. У том смислу се, поред других облика управљања друштвеним пословима, друштвено договарање предвиђа и у уставним одредбама (напр. чл. 89, чл. 116. ст. 4, чл. 118. ст. 1. чл. 244. ст. 2. ал. 3. и 4. Устава СФРЈ).

11. Но, може се запазити да уставна начела о друштвеним договорима нису на јасан начин разрађена у тзв. нормативном делу Устава. О самоуправним споразумима и друштвеним договорима, веома значајним за остваривање самоуправљања, сви уставни садрже одредбе у једном отсеку у којему одредбе о друштвеним договорима нису довољно разграничене од одредаба о самоуправним споразумима. Иако су самоуправни споразуми и друштвени договори истородни — самоуправни — акти, помоћу којих се деловањем

самоуправних друштвених субјеката стварају и успостављају социјалистички самоуправни друштвени односи, између њих постоји и битна разлика. Она се састоји у томе — како ће се даље подробније образложити — што друштвени договори нису правни акти (или не би требало то да буду), а самоуправни споразуми то јесу. О томе се у неким уставним одредбама није водило довољно рачуна.

Устав СФРЈ у чл. 120. даје извесне елементе као заједничке за самоуправне споразуме и друштвене договоре, али се сви они не односе једнако на обе те врсте аката. Тако се као доносиоци тих аката наводе радници и други радни људи. Они се, међутим, могу узети у двојак смислу — као субјекти који индивидуално учествују у заједничком деловању, и као формално организовани скупови (групе) радника, или других радних људи, у виду разних самоуправних организација и заједница и др. Али, док у самоуправним споразумима (бар неким) радници и други радни људи могу учествовати и индивидуално, као појединци, али и колективно, као организација и др., у друштвеном договору могу учествовати само колективно, тј. као организација итд. Слично је и са означањем општег предмета, одн. садржине самоуправних споразума и друштвених договора. У том погледу се каже да њима радници и други радни људи уређују међусобне односе, усклађују интересе и уређују односе од ширег друштвеног значаја. Но, једино је „усклађивање интереса“ заједничко обележје за самоуправне споразуме и друштвене договоре. То се тешко може рећи за „уређивање међусобних односа“. Самоуправним споразумима се доиста уређују међусобни односи учесника у тим споразумима, али се друштвеним договорима не уређују „међусобни односи“ (осим изузетно), него уопште понашање учесника у извесним друштвеним односима у којима и не учествују, бар не увек, остали учесници у друштвеним договорима. При томе, и сам појам „уређивања“ код друштвених договора има нешто другачији смисао него код самоуправних споразума (и него што је уобичајено), јер се самоуправним споразумима уређују конкретни односи између учесника на одређен начин, док се друштвеним договорима утврђује политика коју ће учесници спроводити у одређеним стварима, односно утврђују се оквири, начела, ставови, смернице према којима ће учесници у договору поступити уопште, па и изван односа са осталим учесницима у договору. Најзад, „уређивање односа од ширег друштвеног интереса“ није карактеристично за самоуправне споразуме, него за друштвене договоре (чл. 121. ст. 1. и чл. 124. ст. 1. Устава СФРЈ).

У чл. 127. ст. 1. Устава СФРЈ даје се заједничка одредба о материјалној и друштвеној одговорности за спровођење самоуправних споразума и друштвених договора мада — с обзиром на њихов општи предмет и односе који се успостављају између учесника у једном и другом акту (чл. 121. ст. 1. и чл. 124. ст. 1. Устава СФРЈ) — друштвена одговорност за неспровођење самоуправних споразума има сасвим споредан значај, а „материјална“ одговорност (као облик лишавања економских добара) за неспровођење друштвених договора или уопште не долази у обзир или је друге природе него што је „материјалноправна обавеза“.

У чл. 127. ст. 2. Устава СФРЈ предвиђа се могућност образовања арбитраже за решавање спорова који настану у спровођењу самоуправних споразума и друштвених договора иако се за решење спорова у спровођењу друштве-

них договора не може образовати арбитража у значењу што га тај појам има у процесном праву (као правосудни орган), као што то може за решавање спорова из самоуправних споразума.

Исте мањкавости имају и одредбе устава република и аутономних покрајина, јер су њихове опште одредбе о самоуправним споразумима и друштвеним договорима истоветне са текстом Устава СФРЈ.

Уз то, Устав СР Македоније (чл. 255) и Устава СР Словеније (чл. 256) имају и додатне одредбе о друштвеним договорима, према којима самоуправни општи акти (о било којим односима) не могу бити у супротности с тим договорима. Устав СР Словеније даље одређује да у случају супротности самоуправног општег акта друштвеном договору вреде одредбе овог последњег. Те уставне одредбе свакако не доприносе јединственом схватању друштвених договора.

12. Устав СФРЈ (чл. 404. ст. 2, а у одговарајућим одредбама и уставима република и аутономних покрајина) означаје друштвене договоре као самоуправне опште акте. Ту одредбу понавља и Закон о удруженом раду чл. 573).

Но, могло би се поставити питање да ли су друштвени договори основано уврштени у опште акте. Општим актима (правним, одн. неправним) сматрају се они што садрже опште норме, а карактеристика тих норми је у томе што се примењују на неодређени број конкретних, појединачних случајева, одн. неодређени број субјеката, које обухвата диспозиција дотичне опште норме. Тиме се општи акти и разликују од појединачних аката, који садрже појединачне норме што се односе на појединачне, одређене случајеве. Што се тиче друштвених договора, мада број учесника у њима није ограничен и одређен, практично у њиме учествује сразмерно мали број субјеката, далеко мањи него што је онај на које се обично односе општи акти. У сваком случају, ти су субјекти у друштвеном договору тачно унапред одређени, па је одмах познато на које се субјекте односи, дотично које субјекте обавезује. (Друга је ствар што даљим самоуправним уређивањем друштвених односа у смислу одређеног друштвеног договора, према обавези што су је учесници у друштвеном договору прихватили, тај договор посредно може да делује на неодређен број субјеката, пошто то може бити само посредством другог самоуправног општег акта.) Будући да се друштвени договори односе на тачно унапред одређене субјекте, учеснике у њему, и само њих обавезује, не изгледа основано да се они увршћују у опште акте. С друге стране, друштвени договори не ретко утврђују обавезе које се односе на конкретне ситуације, мањи или већи број појединачних случајева или чак и само на један случај. Према томе, опшност друштвених договора као аката није њихова општа карактеристика.

Но, независно од питања да ли су — теоријски посматрано — друштвени договори општи или појединачни акти (или су мешовити акти); — ако се и пође од схватања да су они општи акти, тиме још није одређена њихова природа, правност или неправност тих аката. Јер, општи акти могу да садрже опште правне норме, али могу да садрже и само опште неправне норме (декларације, резолуције итд. — в. бр. 7). Према томе, општи акти могу бити општи правни акти или (и) општи неправни (ванправни) акти. Утврђујући друштвене договоре општим актима, Устав одн. закон није их тиме

прогласио општим *правним* актима. Уосталом, то питање не решава се прописом (осим, евентуално, за одређени законодавни циљ), него према другим критеријумима.

Друштвени договори као правни акти

13. Постоје извесне околности за које би се, можда, могло сматрати да иду у прилог схватању да садржај друштвених договора чине правне норме одн. да повреда обавеза из друштвених договора повлачи правне санкције и, према томе, да су друштвени договори по својој природи правни акти. Те околности су уставне одредбе о односу друштвених договора према уставу и закону, одредбе неких устава о односу самоуправних општинских аката према друштвеним договорима и законске одредбе о јачој правној снази неких друштвених договора у односу на одређене самоуправне опште правне акте. Но, кад се то поближе размотри, може се закључити да дотичне одредбе или нису одлучне за питање о природи друштвених договора или се имају у виду посебне, изузетне ситуације, према којима се не може стварати општи закључак у погледу природе тих договора.

Према одредбама савезног Устава, самоуправни општи акти морају бити у складу са Уставом СФРЈ (чл. 206. ст. 2), а не могу бити у супротности са савезним законом (чл. 207. ст. 2). Сличне одредбе садрже и уставни република и аутономних покрајина у погледу сагласности самоуправних општинских аката са уставом републике, одн. аутономне покрајине, те у погледу забране супротности самоуправних општинских аката према републичком, одн. покрајинском закону (одн. према неким уставима у погледу обавезне сагласности самоуправних општинских аката са републичким, одн. покрајинским законом). У вези с тим су уставне одредбе о оцени уставности и законитости самоуправних општинских аката од стране уставних судова (Устав СФРЈ, чл. 375. ст. 1. тач. 4, те одговарајуће одредбе устава република и аутономних покрајина). Пошто у самоуправне опште акте спадају и друштвени договори, то се наведене уставне одредбе и на њих односе. Правна последица неусклађености самоуправних општинских аката — укључујући друштвене договоре — са уставом, одн. супротност поменутих аката закону (или — према неким уставима — њихова несагласност са законом) јесте ништење, одн. укидање самоуправног општег акта, дакле и друштвеног договора.

Но, из наведених уставних одредаба не треба изводити закључак да је њима опредељена и правна природа самоуправних општинских аката уопште, и посебно правна природа друштвених договора. Дотичним (и другим) одредбама устава циљ је да се обезбеди усклађеност у глобалном систему друштвених норми као израз јединства основних и најважнијих интереса социјалистичког самоуправног друштва, интереса који су опредељени уставима и законима. Начело усклађености друштвених норми уопште обухвата како државне тако и одређене недржавне (самоуправне) норме, и то не само правне него такође и неправне, јер су и ове, с обзиром на своју улогу, значајне за друштвене односе, самоуправљање, живот и развој социјалистичке самоуправне друштвене заједнице. Ради се ту о усклађености друштвених норми у ужем смислу (једног њиховог дела) са општеобавезним друштвеним (одн.

државним) нормама, које важе као принудне (јер о усклађености са тзв. диспозитивним нормама и није реч). Чак ни моралне норме не долазе до примене (бар у правном подручју) ако су супротне принудним прописима. (Није прихватљиво становиште да уставни судови цене уставност и законитост само оних општих аката који имају правно дејство, што значи општих правних аката.) Отуда, ради обезбеђења јединства и усклађености нормативног поретка уопште, у целини, контроли уставности и законитости подлеже -- поред прописа -- и други општи акти (тј. неправни акти) органа друштвено-политичких заједница, а исто тако и самоуправни општи акти, било да су правни акти (тзв. унутрашњи самоуправни општи акти, самоуправни споразуми уколико су општи акти), било да су неправни акти (друштвени договори и др.). Потреба и захтев за усклађеношћу друштвених норми те контрола уставности и законитости општих аката сами за себе, дакле, не представљају обележје правности тих аката; критеријум правности акта није у његовој подложности оцени уставности и законитости, него у правним последицама повреде акта.

14. Нешто другачије стоји ствар са одредбама устава неких република о односу самоуправних општих аката према друштвеним договорима. Наиме, Устав СР Македоније (чл. 255) и Устав СР Словеније (чл. 256. ст. 2) одређују да самоуправни општи акти (реч је, свакако, о тзв. унутрашњим самоуправним општим актима -- статутима, правилницима и др.) не смеју бити у супротности са самоуправним споразумима и друштвеним договорима. Устав СР Словеније још додаје да у случају постојања такве супротности, вреди одредбе самсоуправног споразума, односно друштвеног договора. То су уставноправне одредбе. Остављајући по страни самоуправне споразуме, пом. уставним одредбама установљује се одређен однос самоуправних општих аката према друштвеним договорима, однос који је од значаја за правно подручје. Ако је самоуправни општи акт супротан друштвеном договору, требало би да следи нека правна последица. Устав СР Македоније, не каже која је то правна последица. Устав СР Словеније, пак, одређује да се имају применити одредбе друштвеног договора, па се на тај начин друштвеним договорима придаје јача правна снага од самоуправних општих аката, а тиме пом. договори добијају значај правног акта. Но, и без обзира на ту одредбу Устава СР Словеније, на оба наведена уставна подручја наступа једна друга правна последица. Према савезном Закону о судовима удруженог рада (чл. 18. ст. 2. тач. 26, а и према републичким, одн. покрајинским законима о тим судовима), ови судови одлучују у спору о односу самоуправног општег акта према другом самоуправном општем акту с којим мора бити у сагласности. Ако суд утврди да је самоуправни општи акт супротан оном друштвеном договору с којим мора бити у сагласности, требало би да тај самоуправни општи акт (у целини, одн. у одговарајућем делу) стави ван снаге, тј. да га поништи. То је такође правна последица (правна санкција према акту, а посредно и према његовом доносиоцу) због прекорачења установљеног правног реда. Треба ипак запазити да наведеним уставним одредбама јача правна снага није призната друштвеним договорима уопште у односу на било које друге самоуправне акте, него само у односу на акте што их доноси поједина организација (заједница), што значи у односу на унутрашње самоуправне опште акте. Према томе, правно дејство признато је само ужем кругу друштвених договора.

Устави других република и аутономних покрајина, као ни Устав СФРЈ, не познају одредбе као што их имају Устави СР Словеније и СР Македоније, тако да се ове одредбе појављују као изузетак.

15. И сам Закон о удруженом раду садржи неколико сингуларних одредаба о друштвеним договорима, којима се одступа од опште концепције о друштвеним договорима изражене у том закону, и према којима се ти акти појављују као акти са извесним правним дејством и правним значајем. У чл. 115. ст. 3. одређено је да самоуправни општи акт и самоуправни споразум (заключен са радницима у другим основним организацијама удруженог рада) о основама и мерилима за распоређивање чистог дохотка односно организације не могу бити у супротности са друштвеним договорима. Слична је одредба члана 128. ст. 3. у погледу основа и мерила за расподелу средстава за личне дохотке радника. Према чл. 131. и 132. најмања висина зајемченог личног дохотка радника утврђује се самоуправним општим актом у складу, поред осталог, и са друштвеним договором. Према чл. 179. ст. 2, међусобна права, обавезе и одговорности радника у удруженом раду морају се самоуправним општим актом уредити у складу са друштвеним договором. У чл. 189. одређено је да је право и дужност радника да заштити на раду уређује у складу са друштвеним договором. Према чл. 590. ст. 2. и 4, самоуправни споразуми којима се уређује радни однос радника у удруженом раду или основе и мерила за распоређивање чистог дохотка и расподелу средстава за личне дохотке и заједничку потрошњу радника, морају бити у складу, поред осталог, и са друштвеним договорима.

16. Може се запазити да Закон о удруженом раду у наведеним случајевима није на истоветан начин определио однос унутрашњих општих аката и самоуправних споразума према друштвеним договорима и да је само у једној одредби (чл. 590. ст. 4) изричито одредио да ће се поништити самоуправни споразум супротан друштвеном договору. Према свему томе ваља узети да је у свима наведеним случајевима утврђена правна дужност придржавања обавеза из друштвених договора те да се због неспровођења ставова — правила из друштвених договора у унутрашњим самоуправним општим актима, одн. у самоуправним споразумима, може водити поступак пред судом удруженог рада не само онда кад је то законом одређено (чл. 115. ст. 5, тач. 128. ст. 4, чл. 590. ст. 3. и 4), него и онда кад то закон изричито не предвиђа (чл. 131. и 132, чл. 179, чл. 189). То произилази из законских одредаба према којима одређени самоуправни општи акти морају бити у складу са друштвеним договорима, а уколико нису, спор о томе решава суд удруженог рада (чл. 18. ст. 2. тач. 26. савезног Закона о судовима удруженог рада и одговарајуће одредбе републичких и покрајинских закона о тим судовима). У том спору суд изриче правну санкцију — поништава унутрашњи самоуправни општи акт (у целини, одн. у одговарајућем делу), одн. самоуправни споразум, уколико је супротан друштвеном договору, или налаже дотичној организацији удруженог рада да, у одређеном року, односно самоуправни општи акт (одн. самоуправни споразум) измени тако да не буде у супротности са друштвеним договором.

За случај непоштовања друштвеног договора могу се, под одговарајућим претпоставкама, применити и правне (политичко-правне) санкције у виду мера друштвене заштите самоуправних права и друштвене својине (чл. 619. ст. 1. тач. 3. и 5, чл. 620. ст. 1. тач. 2. ЗУР).

У наведеним случајевима је Закон о удруженом раду друштвеним договорима придао правно дејство. За њихово неспровођење могућна је правна одговорност и могу се изрећи одговарајуће правне санкције. У тим случајевима друштвени договори имају обележје самоуправних правних аката.

Наведени изузеци образлажу се посебним друштвеним значајем што га имају они друштвени односи у погледу којих се не допушта супротност унутрашњих самоуправних општих аката и самоуправних споразума према друштвеним договорима. То су само неки друштвени односи из области друштвене репродукције и односи којима се изражава положај радника у социјалистичком самоуправном продукционом односу. Поменути изузеци, истина, нарушавају општу концепцију о друштвеним договорима као својеврсним друштвено-политичким актима, изражену у самом Закону о удруженом раду, али ту концепцију не оповргавају; ти изузеци не могу служити за основ закључку о правној природи друштвених договора уопште као правних аката.

Општи став Закона о удруженом раду о друштвеним договорима

17. Закон о удруженом раду доноси потање и потпуније одредбе о друштвеним договорима. Међутим, он донекле и одступа од слова устава, па, чини се, и од уставног начела. Наиме, према чл. 124. ст. 1. Устава СФРЈ (а једнако и према уставима република и аутономних покрајина) учесник у друштвеном договору може бити и орган друштвено-политичке заједнице. Из уставне одредбе, пак, не произилази да се друштвени договор може закључити само ако и орган неке друштвено-политичке заједнице у њему учествује. Према томе, друштвени договор могли би закључити заинтересовани самоуправни колективни друштвени субјекти и без учешћа органа друштвено-политичке заједнице. То би, у ствари, и био „чист” самоуправни акт (што би било у складу са обележјем самоуправности у чл. 120. и 124. Устава СФРЈ).

Међутим, у чл. 579. ст. 2. Закона о удруженом раду каже се да друштвени договор закључују орган друштвено-политичке заједнице и заинтересоване организације итд. Смисао те формулације и редакције јесте да је друштвени договор акт у којему, с једне стране, учествује орган друштвено-политичке заједнице, а с друге стране, заинтересовани самоуправни друштвени субјекти. Ови други субјекти не могу сами, без учешћа органа друштвено-политичке заједнице, закључити друштвени договор; да би друштвени договор настао, у њему мора да учествује и тај орган. На тај начин, према Закону о удруженом раду друштвени договор престаје бити самоуправни акт у пуном смислу речи и добија обележје извесног мешовитог акта, државно-самоуправног. Разуме се, учешће органа друштвено-политичке заједнице као равноправног учесника у закључењу друштвеног договора може бити, према околностима случаја, потребно и корисно. Али, поставља се принципијелно питање да ли је у складу са начелима самоуправљања да самоуправни друштвени субјекти не могу сами закључити друштвени договор без учешћа друштвено-политичке заједнице.

18. Изван напред наведених случајева (бр. 15 и 16), Закон о удруженом раду стоји на општем становишту да су друштвени договори својеврсни друштвено-политички акти, да се њима између учесника у тим договорима успос-

тавља друштвено-политички однос, да, према томе, обавезе из тога односа имају само друштвено-политички значај и могу се остваривати једино друштвено-политичким путем и средствима, те да за непридржавање обавеза из друштвених договора непосредно постоји само друштвено-политичка одговорност.

Питање природе друштвених договора, полазећи од начелних уставних ставова (в. бр. 10), разматрало се је у току рада на припреми закона о самоуправним споразумима и друштвеним договорима (у време док је постојала намера да се та материја уреди посебним законом), као и приликом уобличавања текста за Закон о удруженом раду, у који је та материја коначно унета.

При томе се, у складу са уставом, потврдило схватање да су друштвено договарање, одн. друштвени договори само једна врста договарања и договора између друштвених субјеката, што је уставом утврђено као један од облика и начина управљања друштвеним пословима уопште (чл. 244. Устава СФРЈ).

У такве облике спадају и договори између друштвено-политичких заједница (чл. 244. ст. 2. ал. 3. Устава СФРЈ). У договоре такве врсте спадају посебно договори; о основама планова друштвено-политичких заједница (чл. 71. и сл., чл. 257. Устава СФРЈ, Закон о основама система друштвеног планирања и о друштвеном плану Југославије), договор о усклађивању основа пореске политике и пореског система (чл. 265. Устава СФРЈ), договор савезних органа и органа у републикама и аутономним покрајинама у погледу извршавања савезних закона и других савезних прописа и општих аката (чл. 273. ст. 3. Устава СФРЈ). Републике и аутономне покрајине договарањем утврђују и основе и начела уређивања, свака у оквиру својих права и дужности, многих других друштвених односа у различитим областима друштвеног живота. Сви ти договори имају само политички значај. Обавезе република и покрајина да уреде дотичне односе према заједничком договору, односно да поступају на договорени начин, немају правни значај; оне се не могу правно принудити да изврше своје обавезе; њихова одговорност није правне него друштвено-политичке природе.

19. Слично је и са друштвеним договорима. Њима се утврђује политика извесних самоуправних друштвених субјеката у становитој области друштвеног живота (на подручју неких друштвених односа, одн. у појединим друштвеним односима, или у неким странама и питањима неког друштвеног односа), и, у вези с тим, опредељују оквир и смернице за понашање учесника у друштвеном договору у одређеним друштвеним односима и утначују — на глобалан, еластичан, уопштен начин — дужности (обавезе) што их учесници имају извршавати предузимањем одговарајућих мера, одн. одређеним чињењем или нечињењем. У суштини, друштвени договори су, како је речено у образложењу амандмана XXIII, „облик координације активности самоуправних субјеката“, израз и облик непосредног и слободног споразумевања самоуправних друштвених субјеката у питањима од њиховог ширег заједничког интереса или од општег друштвеног интереса, средство и начин помоћу којих поменути субјекти остварују један од облика самоуправљања друштвеним пословима, успостављајући између себе слободне, невезане, правно непосредоване односе, које они оживљавају слободним, неприсилним деловањем, изван правне принуде, без правних санкција. Друштвени договори представљају зачетак, почетни облик недржавног (или вандржавног, бездржавног) повезивања, сарадње и заједнички

услереног деловања самоуправних друштвених субјеката у друштвеним стварима, што ће се постепено све јаче и на све ширим подручјима друштвеног живота остваривати, зависно од услова друштвеног развитака и, посебно, постепеног сужавања функција државе и њеног „одумирања“, а што у потпуности може бити остварено у „слободној асоцијацији произвођача“, која је циљ борбе радничке класе (Устав СФРЈ, Основна начела, од. IV). (Такав карактер друштвеног договора постоји упркос томе што се, у доцнијем раду на материји Закона о удруженом раду, стало на становиште да у њиховом закључењу обавезно учествује орган друштвено-политичке заједнице.)

20. Сходно наведеном, Закон о удруженом раду спроводи становиште да се друштвеним договором утаначују извесна начела, ставови (ставови-правила), смернице, опште дужности, којих се учесници у друштвеном договору имају придржавати, одн. извесне мере или радње што их имају предузимати (одн. од којих се требају уздржавати). Придржавањем тих начела, ставова, одн. предузимањем одређених мера или радњи остварује се политика што су је учесници у друштвеном договору одлучили спроводити. Придржавање тих општих и уопштених дужности, одн. предузимање мера или радњи јесу управо обавезе учесника. Те обавезе (одн. њихов предмет) не морају, уопштом, бити изричито утаначене у друштвеном договору; оне могу произлазити из његова циља и смисла. То и нису толико конкретно утврђене друштвено-политичке обавезе колико — уже или шире — назначени задаци учесника да делују, одн. да се понашају на начин и у смеру остваривања извесног циља. Предмет обавезе најчешће није конкретизован у виду одређене чинидбе. За такве обавезе карактеристично је то — што произлази из недржавности, вандржавности друштвеног договора — да оне нису правне обавезе, нису обавезе правне природе, тј. нису такве да би се, евентуално, могле остваривати принудном силом државе, одн. „јавне власти“. Извршење тих обавеза оставља се класној свести и савести обавезаних самоуправних друштвених субјеката, а „ванска“ одговорност за њихово неизвршење постоји пред другим самоуправним друштвеним субјектима, учесницима у друштвеном договору и изван њега, као друштвено-политичка одговорност.

21. То схватање заснива се још на неким околностима. У односу што између учесника у друштвеном договору настаје његовим закључењем не стварају се субјективна права (овлашћење у правном смислу речи), односно правне обавезе. Учесници у друштвеном договору не стоје један према другом у правно-договном односу; један учесник, по правилу, не дугује „чинидбу“ другом учеснику (или неколицини њих), а кад неки учесник мером или радњом другог учесника има да оствари неку корист, он на то нема субјективно право. Обавеза постоји према свима учесницима, она се извршује у заједничком интересу свих њих; штавише, она постоји према друштвеној заједници и извршује се у општем друштвеном интересу (и онда кад је друштвени договор закључен у стварима од „ширег заједничког интереса учесника“). То је један од основних разлога за установљење друштвено-политичке одговорности због неизвршавања обавеза из друштвених договора.

Друштвени договор је то управо по обавезама што се њиме утаначују за учеснике у њему; без утаначења обавеза нема друштвеног договора. Али, у друштвеном договору обавезе се не утврђују у облику и на начин уобичајен у уговорима. Пошто је друштвени договор о политици што ће је учесници

спроводити, обавезе у њему, по природи ствари, редовно треба и могу да се утаначују на „политички начин”, као начела, ставови, смернице и сл., у извесном глобалном, широком, недовољно одређеном облику и обиму (уобичајеним у документима политичке природе. (На тај се начин у пракси и утаначују обавезе у друштвеним договорима, што је видљиво из многобројних друштвених договора, у области здравственог, пензијског и инвалидског осигурања, политике старања о деци, кадровске политике, политике запошљавања, политике цена, основа и мерила за личне дохотке радника, итд.). Тако неодређено утврђење обавеза не може се сматрати правним уређењем, јер недостаје тачно одређен однос, мера, количина и др., што је неопходно за утврђење правне обавезе. У ствари, обавезе из друштвених договора нису правно одредиве. То се односи на све учеснике у друштвеним договорима, а поготово на обавезе друштвено-политичких организација (синдикат и др.) као учеснике у тим договорима.

Учесници у друштвеном договарању не могу својом вољом друштвеном договору дати правни карактер, тј. успоставити међусобни правни однос, са обавезама правне природе. Ако би то хтели, они морају закључити самоуправни споразум. Ако би у друштвени договор била унета — што се понекад и дешава — тачно одређена „материјална” обавеза, са чврсто утврђеном чиницом, одредба о томе морала би се сматрати као самоуправно-споразумска, тј. као правно утаначење, па би се с дотичном обавезом на одговарајући начин поступало. У том смислу су на пример, одредбе чл. 18. ст. 5. и чл. 26. Закона о основама система друштвеног планирања и о друштвеном плану Југославије. Постојала је намера да се одговарајућа одредба унесе у Закон о удруженом раду, али се од тога одустало са образложењем да није потребна.

У тако на „политички начин” утврђеним обавезама учеснику стоји на располагању извештан простор да цени околности у којима ће се, претпоставке под којима ће, којим мерама, како и када извршити своју обавезу. То такође значи да предмет обавезе није одређен и да дужност учесника не представља правну обавезу.

Извршење обавеза из друштвеног договора редовно зависи од услова у којима учесник уопште делује и разних стварних околности, чије се постојање и значај за питање да ли је обавеза како треба извршена може просуђивати једино са друштвено-политичког гледишта. Ту оцену није у стању да врши неки орган у правном поступку (па ни арбитража као правосудни орган). Пошто је реч о друштвено-политичкој оцени, њу меродавно, по природи ствари, могу да врше једино друштвени субјекти — самоуправљачи. Отуда, према учеснику који није извршио обавезу из друштвеног договора, правне санкције нису одговарајуће природи обавезе; санкције због неизвршења обавезе не могу се остваривати правним путем (пред судом и сл.).

22. С друге стране, пошто у друштвеном договору учествује орган друштвено-политичке заједнице, правне санкције — кад би постојале — морале би се, с обзиром на принцип равноправности учесника у друштвеном договору, примењивати и на дотични орган, одн. друштвено-политичку заједницу којој он припада, једнако као и на остале учеснике. Оцењено је да такве санкције кад је реч о одговорности органа друштвено-политичке заједнице због неизвршења таквих обавеза као што су оне из друштвених договора, нису прик-

ладне и прихватљиве. То се односи и на друштвено-политичке организације као учеснике у друштвеном договору.

23. На наведеним разлозима је, у основи, заснована разлика између друштвених договора и самоуправних споразума, а не на наводној различитости њихових субјеката и друштвених односа у погледу којих се једни и други акти могу закључити. Битна је разлика у природи обавеза које произилазе из једних и других аката, као и у врсти, начину и путу остваривања одговорности због њиховог неизвршавања. Код првих аката реч је о ванправним (друштвено-политичким) обавезама, о ванправној (друштвено-политичкој) одговорности због њиховог неизвршавања и о ванправном (друштвено-политичком) путу остваривања те одговорности. Код ових других самоуправних аката — самоуправних споразума — све је подвргнуто правном режиму, јер су они правни акти у пуном смислу речи.

То непосредно произлази и из низа уставних одредби. Разуме се, није ствар устава да изричито определи природу самоуправних споразума и друштвених договора; али уставне одредбе јасно показују какав се карактер придаје једним и другим актима. Кад говори о односима који се, с обзиром на свој значај, очигледно имају успоставити и уредити као правни односи, устав не наводи друштвене договоре, него самоуправне споразуме, напр. чл. 17. ст. 2, чл. 18. ст. 1, чл. 22. ст. 2, чл. 26. ст. 2. и 4, чл. 29. ст. 4, чл. 30. ст. 2. и 4, чл. 34. ст. 2, чл. 39. ст. 5, чл. 42. ст. 1, 2. и 4, чл. 43. ст. 2, чл. 45. ст. 1, чл. чл. 51. ст. 2, чл. 56. ст. 1, чл. 57, чл. 63. ст. 2, чл. 70. ст. 1. и 3, чл. 72, чл. 100. ст. 1. и 2, чл. 101. ст. 3. и 5, чл. 102. ст. 1, чл. 105. ст. 1, чл. 112. ст. 1, чл. 114. ст. 3, чл. 252. ст. 1. ал. 5. Устав сасвим изузетно помиње друштвене договоре, и то онда кад су у питању односи који имају општи друштвени а не правни значај (чл. 43. ст. 4), или их наводи упоредо са самоуправним споразумима кад дотични односи могу уредити као правни или и као ванправни, прости друштвени односи (чл. 22. ст. 2, чл. 252. ст. 1. ал. 5). Из наведених одредби умесно је закључити да устав једино самоуправне споразуме (поред тзв. унутрашњих самоуправних аката) сматра правним актима, али не и друштвене договоре.

То, такође, произлази из чл. 122. и 123. Устава СФРЈ. Наиме, у чл. 122. одређује се учешће синдикалне организације у самоуправном споразуму о одређеним односима и, у вези с тим, могућност вођења спора пред судом удруженог рада. Али, то се не одређује у погледу друштвеног договора иако се о дотичним односима такође може закључити (и стварно се закључује) и друштвени договор. Очигледно је да се сматра да то није неопходно, јер друштвени договор о томе и онако нема непосредно, правно дејство на дотичне односе. Слично је са одредбом чл. 123. Овде је предвиђена могућност преиспитивања самоуправног споразума за случај да нека самоуправна организација (заједница) као „трећа особа“ сматра да су њиме повређена њена права или на закону засновани интереси (нпр. самоуправни споразуми са монополистичким обележјем, или они супротни начелима јединства југословенског тржишта). То није предвиђено у погледу друштвеног договора, јер се сматрало да се њиме као друштвено-политичким, неправним актом и не може дирати у права и законске интересе трећих лица.

Једнако као Устав СФРЈ, и Закон о удруженом раду у многобројним одредбама упућује искључиво на самоуправни споразум кадгод сматра да одређени друштвени односи треба да имају правни значај. Друштвени договор се

само изузетно наводи и то у тачно одређеним и ограниченим случајевима (већ поменути) кад се њему придаје правни значај с обзиром на важност одређених друштвених односа у погледу којих се закључује (чл. 115, ст. 3. чл. 128. ст. 3, чл. 131. ст. 2, чл. 132, чл. 179. ст. 2, чл. 189. чл. 590. ст. 4, чл. 652. ст. 1. тач. 5). Иначе се друштвени договор помиње кад су у питању друштвени односи који се успостављају или „уређују“ на друштвено-политичкој основи (напр. чл. 62, чл. 78, чл. 144. ст. 2. ал. 2. и 3, чл. 327, чл. 348.).

Уосталом, кад би друштвени договори били исто тако правни акти као и самоуправни споразуми, никаквог разлога нема да упоредо постоје те две врсте аката са једнаким значењем и дејством (јер, као што је речено, евентуална разлика у субјектима и односима које обухватају, уопште нема суштинско значење).

24. Изложени разлози и схватање били су основа за опште одредбе о друштвеним договорима у чл. 579—585. Закона о удруженом раду. То је схватање сажето изражено само у две одредбе чл. 582. пом. закона: прво, учесници у друштвеном договору обавезни су да га спроводе (што је, иначе, и по себи разумљиво), и друго — ако не извршују своју обавезу, друштвено-политички су одговорни.

Смисао тих одредаба је у следећем. Учесници у друштвеном договору друштвено-политички су обавезни да извршују своје обавезе, а иначе подлеже друштвено-политичкој одговорности. То подразумева да држава не може прописати санкције због непридржавања обавеза из друштвених договора, а ни сами учесници не могу предвидети санкције са правним дејством (напр. „ленал“, „одштету“, неважност унутрашњег самоуправног акта итд.), нити се — ради принуде на испуњење обавезе — учесник може „утужити“, позвати на одговорност пред неки суд, одн. правосудни орган, или орган државе. Ако би друштвеним договором биле предвиђене извесне санкције (макар и правне природе), које би, евентуално, изрекао орган што би га сами учесници друштвеним договором установили („арбитража“, „суд части“ и сл.), те се санкције не могу принудно извршити, нема места неком извршном поступку. То, у кратку, значи да повреда друштвеног договора не повлачи правну одговорност и самим тим ти су договори лишени правног дејства, па стога нису ни правни акти.

То се потврђује и неким другим одредбама Закона о удруженом раду. Тако:

У чл. 578. ст. 1. предвиђена је (због чл. 127. ст. 2. Устава СФРЈ) могућност утаначења арбитраже или другог начина решавања спорова који настану у спровођењу самоуправног споразума, односно друштвеног договора. Међутим, у ст. 2. предвиђена је и надлежност суда удруженог рада за решавање спорова у вези са самоуправним споразумима, али то није предвиђено за спорове у вези са друштвеним договорима, јер се није хтело ове спорове упутити на „правни пут“.

Према члану 585. отказ учешћа у друштвеном договору није везан за посебне услове, док је отказ самоуправног споразума ограничен условима и поступком предвиђеним тим споразумом, у складу са законом.

За друштвене договоре није предвиђено да не производе правно дејство за случај да су закључени ради остваривања недозвољеног интереса и циља

или о предмету који је недозвољен, као што је то у чл. 588. ст. 1. одређено за самоуправне споразуме. Исто тако за друштвене договоре није предвиђена ништавост као за самоуправне споразуме у чл. 598.

У чл. 604. предвиђена је одговорност за штету ако се не извршује „материјална“ обавеза из самоуправног споразума, а то није предвиђено за неизвршење обавеза из друштвеног договора.

Према чл. 613, самоуправни општи аккти („унутрашњи“) организације удруженог рада морају се ускладити са обавезама предвиђеним самоуправним споразумима, а то није предвиђено у погледу обавеза из друштвених договора.

Уопште су законске одредбе о самоуправним споразумима разрађеније него оне о друштвеним договорима, јер се оним првим придао правни карактер, а другима није.

Појам друштвено-политичке одговорности

25. Законска обавеза о друштвено-политичкој одговорности учесника у друштвеном договору не даје ближе одређење те одговорности. Тај израз, настао у друштвеној пракси, можда и не одговара сасвим ономе на што се односи. Но, он означаје оно што се на неки начин дешава у друштвеној пракси изван правног оквира, без правних елемената и правних квалификатива. Друштвено-политичка одговорност није исто што и политичка одговорност (у смислу опозива, разрешења, смењивања и сл.), која (бар у ужем смислу) означаје одговорност политичких или других функционера, органа и тела субјектима који су их изабрали, одн. именовали или поставили. Таква одговорност не може постојати између учесника у друштвеном договору, нити тих учесника према другим субјектима у друштвеној заједници. (Друга је ствар одговорност органа појединих учесника унутар његове организације одн. заједнице због неодговарајућег понашања у спровођењу политике утврђене друштвеним договором.) Друштвено-политичка одговорност такође није истоветна са моралном одговорношћу (мада јој је блиска), и то не само зато што повреда друштвеног договора није повреда моралних норми (иако и то може бити), него, нарочито, зато што између једне и друге врсте одговорности постоји знатна разлика у врстама санкција, њиховом настанку, одн. установљењу и начину њихова остваривања.

26. Два су саставна дела друштвено-политичке одговорности: друштвеност и политичност. Друштвено-политичка одговорност је друштвена по томе што постоји непосредно према друштвеним субјектима у друштвеној заједници, што санкције потичу непосредно из друштвене праксе, што се одговорност остварује непосредним деловањем друштвених субјеката и што санкције делују („извршују“) у непосредном одношењу друштвених субјеката; друштвено-политичка одговорност је политичка по политичком методу оцене одлучних чињеница и одговорности учесника и политичкој оцени у „примени“ санкција.

Карактеристике друштвено-политичке одговорности, према томе, састоје се у следећем:

(1) Учесници у друштвеном договору одговорни су другим учесницима у истом договору, али такође и другим друштвеним субјектима у друштвеној заједници. Ти други друштвени субјекти могу бити, на пример, привредне коморе, одговарајућа удружења организација удруженог рада, друге уже или шире самоуправне организације и самоуправне заједнице, месне заједнице, друштвене организације, друштвено-политичке организације, скупштине друштвено-политичких заједница. Друштвени субјекти остварују одговорност не на основу неког правног овлашћења, него вршећи друштвену функцију, јер је свако заинтересован да се у друштву ради како ваља. Зато о овој одговорности може се расправљати и суд доносити и у тзв. општој јавности, на пример, у средствима јавног комуницирања, на зборовима или скуповима радних људи и грађана уопште, као и њихових удружења. Могућност расправљања о друштвено-политичкој одговорности пред ширим кругом друштвених субјеката није искључена ни онда кад је, у конкретном случају, то већ учињено у кругу учесника у друштвеном договору.

Исто тако, ни круг субјекта који покрећу питање друштвено-политичке одговорности није ограничен. Свако може дати иницијативу за разматрање друштвено-политичке одговорности због непридржавања обавеза из друштвеног договора. То могу чинити сами учесници у друштвеном договору, појединачно или скупно, као и сви други друштвени субјекти, не искључујући ни појединце, јер је и то општа друштвена функција.

(2) Мере друштвено-политичке одговорности (санкције) не одређује држава. Њих утврђују сами учесници у друштвеном договору, али с тим да то не могу бити санкције правне природе (пенал, накнада штете итд.). Но, ако те санкције друштвеним договором и нису предвиђене, или су предвиђене само неке, могу се „изрећи“ и друге, непредвиђене друштвене санкције, будући да ме постоји „листа“ друштвених санкција, него оне зависе од стања друштвене свести, јавног мњења, друштвене праксе, и др. Друштвеним договором могу се, на пример, предвидети ускраћивање учеснику извесне погодности (када није његово субјективно право), плаћање новчаног износа у заједничку сврху унапређивања послова око остваривања друштвеног договора и др. Али, и кад нису предвиђене друштвеним договором, по природи ствари санкције могу бити, на пример, указивање на неизвршење обавезе, упозорење, критика, јавна изјава о повреди обавезе, опомена, осуда, прекидање пословно-прометних односа (уколико ти односи нису правни односи) и сл. Све те санкције погађају пословни, политички и уопште друштвени углед, част, достојанство учесника на кога се односе. Посредно оне могу имати за последицу и изванредно негативан економско-материјални ефекат. По свом дејству (а и пореклу) оне су сличне моралним санкцијама, али понекад имају јачи и шири učinak.

(3) Поступак у коме се остварује друштвено-политичка одговорност (уколико се о поступку у уобичајеном значењу може овде говорити), није уређен законом. Учесници у друштвеном договору могу тим договором утврдити извесна правила поступка, али она могу да вреде кад сами учесници (или тело које су они одредили) остварују друштвено-политичку одговорност. Иначе се организовано остваривање одговорности може спроводити од стране других друштвених субјеката, у оквиру неке организације (заједнице), одн. организованог скупа, без одређених правила, али на начин који обезбеђује „поштену игру“, могућност изношења мишљења, навода и доказа, коректно и равноправ-

но расправљање, демократски и слободно заузимање става и доношење закључака. Неорганизовано остваривање ове одговорности може се вршити без усклађене активности, скупним или одвојеним стихијним деловањем друштвених субјеката, колективних или индивидуалних, као и деловањем средстава јавног комуницирања, на начин који је уобичајен у јавном расправљању друштвених питања.

(4) Неодговарајуће понашање одговорног учесника, његово непридржавање обавезе из друштвеног договора, као и друге одлучне чињенице које се на то односе, утврђују се методом политичке оцене. На политичкој оцени темели се и доношење закључка о друштвено-политичкој одговорности учесника и о друштвеној санкцији која се према њему „изриче“.

(5) Извршење друштвено-политичке санкције не уређује се законом. Санкција се не може ни принудно спровести (па ни у случају кад би иначе нека од њих била прикладна за принудно извршење). „Извршење“ санкције је ствар савести и добре воље одговорног учесника. Значај друштвено-политичке санкције није у њеном материјалном извршењу, него у негативном, неповољном, непријатном утиску и осећању што га друштвена осуда ствара у самог одговорног учесника (одн. радних људи што су у њему организовани), као и у губитку, одн. умањењу угледа, уважавања, поштовања и признања код других друштвених субјеката, у општој јавности, у друштву уопште.

Закључак

27. Из претходног излагања може се, на крају, извести сажет закључак. Друштвени договори — уопште узети — јесу друштвено-политички акти којима одређени круг друштвених субјеката утврђује политику што ће је спроводити у подручју извесних друштвених односа и којима се, на тај начин, успоставља друштвено-политички однос између догичних учесника у договору са њиховом друштвено-политичком обавезом спровођења те политике. Непридржавање одговарајућих обавеза повлачи друштвено-политичку одговорност, одн. друштвено-политичке санкције, које нису принудно оствариве. Друштвени договори, у ствари, не садрже општа правила у уобичајеном смислу речи, јер вреде само за учеснике у друштвеном договору, а немају општу важност. Стога друштвени договори нису ни (ванправни) општи акти, али се условно могу сврстати у опште ванправне акте, ако и утолико уколико њихова утаначења представљају правила за трајно (трајније) понашање учесника, односећи се на неодређени број њихових поступака. Но, друштвени договори могу садржати и појединачна правила, што се односе на појединачни случај поступања учесника у друштвеном договору, па су тада друштвени договори појединачни ванправни акти. Друштвени договори могу уједно садржати и општа и појединачна правила у наведеном смислу, па се тада, у том погледу, појављују као „мешовити“ акти. Према томе, друштвени договори не стварају правни однос између учесника, обавезе које из њих произлазе нису правне обавезе и не могу се правним путем остварити, они не садрже правна правила, ни општа ни појединачна, нису правни акти, па стога не могу бити ни извори права ни део самоуправног права и правног система.

Али, поред тог општег типа друштвених договора, постоје (као посебна врста, или подврста) друштвени договори који садрже обавезе што се, према посебним одредбама неких устава и Закона о удруженом раду, могу остварити одговарајућим правним путем и средствима. Тим друштвеним договорима успоставља се између учесника у њима правни однос, са обавезама правне природе, иза којих стоје одговарајуће правне санкције. Ти друштвени договори стога, садрже правна правила, па су по томе ти договори правни акти. Правила у тим договорима условно се могу сматрати општим правним правилима (мада делују само између одребених учесника у друштвеном договору), па, према томе, и ти друштвени договори општим правним актима. Утолико се ти друштвени договори — опет условно — могу сматрати изворима права, делом самоуправног права и, по томе, саставним делом правног система. Треба, ипак, имати у виду да се друштвени договори са таквим, правним значајем односе на један сразмерно узан круг друштвених односа и да представљају изузетак у односу на ванправне друштвене договоре као општи тип друштвених договора.

Др Милан Бркић

SUMMARY

On the Nature of Social Agreements

On the subject of social agreements there are, due to the lack of precision of constitutional provisions and to some extent diverse provisions of the Associated Labour Law, differing concepts: firstly that they are legal acts, secondly that they are not legal act and thirdly, that they are occasionally legal acts and occasionally not legal acts. On the basis of the constitutional principles and the analysis of constitutional and legal provisions it may be concluded that only a small group of certain social agreements represent legal acts. Otherwise, social agreements are social and political acts, by which self-managing collective social subjects (entities), in the process of practical application of the principles of socialist self-government, on the basis of its position as a self-managing body and in the performance of social management over social matters of business, determine policies and their own actions in matters of their own broader common interest or general social interest. Therefore — generally speaking — between the participants in the social agreement there is no established legal relationship, so that their liabilities arising from that agreement do not have the significance of legal liabilities; due to the default of these obligations there cannot be taken any legal action, there cannot be mated out legal sections, nor could the pronounced (social and political) sanctions be by legal means, coercively, executed or enforced. Apart from certain exceptions, through social agreements there are established social and political relationships between the parties to the agreement, with liabilities of a social and political nature, where the abuse or violation of which only results in social and political sanctions (social reprimand, criticism or condemnation, etc.), the effects of which consist of the loss, diminishing of social reputation, respect etc., that is, in the socially negative "affirmation". Therefore, social agreements are not legal acts, not any source of law and not a part of the legal system. In principle, the norms found in social agreements are social non-legal norms; they are a part of the system of social non-legal norms.

УСТАВНА ОБЕЛЕЖЈА СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ

(НЕЗАВИСНОСТ СУДИЈА И ЊИХОВА ВЕЗАНОСТ ЗА УСТАВ И ЗАКОН)

Уставне и законске одредбе истичу поред независности суда и независност судије. Тако Устав СФРЈ, републички и покрајински уставни прописују да су *судови у вршењу судске функције независни* и да суде на основу устава, закона и самоуправних општинских аката,¹⁾ а да се судије редовних судова бирају и разрешавају на начин, под условима и по поступку којима се обезбеђује стручна способност и морално-политичка подобност за вршење судијске функције и *независност судија у суђењу.*²⁾ Већина републичких и покрајинских закона о редовним судовима (изузев Закона о редовним судовима Босне и Херцеговине, Словеније и Војводине) наводи, такође, судијску независност у одредби која прописује да судија не може прихватити, одн. вршити посао или дужност који би могли утицати на његову самосталност и *независност у суђењу.*³⁾

Међутим, упркос оваквог правног регулisaња у теорији се одвојено говори или само о судској или судијској независности, а ређе о једној и другој истовремено. Правна теорија је, исто тако, запоставила разлику између судске и судијске функције иако правосудно законодавство, бар када је реч о југословнеском праву, даје довољно основа да се наведена разлика успостави и проучи. Наиме, право код судске функције одређује садржину односно предмет судског одлучивања, а код судијске функције њеног носиоца (напр. чл. 2. и 7. Закона о редовним судовима СР Србије). Те основне одлике једне и друге функције допуњене су одговарајућим институцима који се односе, када је реч о судској функцији, на проширење њених облика (напр. превентивна функција из чл. 9. ЗРС Србије), а код судијске на услове за избор судија, њихову одговорност, престанак судијског статуса, као и друга питања. Међутим, у теорији се говори само о судској или судијској функцији и о различитим појмовима једне

¹⁾ Чл. 219. Устава СФРЈ; чл. 242. УСрб.; чл. 230. УБиХ; чл. 304. УХ; чл. 243. УЦГ; чл. 270. УМ; чл. 274. УСлов.; чл. 242. УВ и чл. 238. УК. Исту одредбу у погледу независности суда садрже и републички и покрајински закони о редовним судовима; чл. 3. ст. 2. ЗРССрб.; чл. 3. ЗРСБиХ; чл. 5. ЗРСХ; чл. 4. ЗРСЦГ; чл. 3. ЗРСМ; чл. 3. ЗРССлов.; чл. 4. ЗРСВ и чл. 6. ЗРСК.

²⁾ Чл. 230. УЈ; чл. 253. УСрб.; чл. 241. УБиХ; чл. 216. УХ; чл. 254. УЦГ; чл. 281. УМ; чл. 285. УСлов.; чл. 253. УВ и чл. 249. УК.

³⁾ Чл. 65. ст. 2. ЗРССрб.; чл. 79. ст. 2. ЗРСХ; чл. 18. ст. 1. ЗРСЦГ; чл. 30. ст. 2. ЗРСМ и чл. 74. ст. 2. ЗРСК.

и друге,⁴⁾ иако оне у ствари обележавају исту активност — функцију суђења. Оваква подела на судску и судијску функцију, као различитим аспектима једне исте активности има свог оправдања јер се код прве узима у обзир институција којој је поверена, као и предмет одлучивања, а код друге њен носилац и непосредни извршилац. Издвајање судије као носиоца судијске функције јавило се у одређеном историјском тренутку, када се поставило питање одговорности носилаца јавних и друштвених функција уопште. Исто оправдање налазимо и за разликовање судске (или реалне) и судијске (или персоналне) независности.

У овоме раду биће речи претежно о судијској независности, иако ће се одредити и појам судске независности како би се уочиле разлике, односно сличности између њих. При томе, треба нагласити да се и код судијске независности има у виду суд у јурисдикционом смислу, било да је реч о његовом зборном или инокосном облику.

А. Судска и судијска независност

1. Одређивање појма судске независности

Када је реч о независности суда, треба у првом реду нагласити да се мисли на независност вршења судске функције, док остале одлике суда као државног органа означавају његову самосталност. „Независност суда као субјекта је последица потврде и гаранције самосталности судске функције и судског система као органа друштвене заједнице. У теорији у обичном говору не прави се, или се недовољно прави разлика између термина „самосталан“ и „независан“; у неким језицима и у односима (теоријским и стварним) они су синоними или су битно различити. Начелно и у односу на суд, самосталност је израз за позицију и облик; за објективно стање и положај установе и место функције. Независност је израз акције, динамизма одлучивања институције (државе, органа, човека).“⁵⁾

Код одређивања појма судске независности разлике између појединих схватања постоје, углавном, у предвиђању већег односно мањег броја могућих утицаја на суд.

а) Пре свега, у теорији срећемо схватање по коме се „принцип независности не своди на политичку декларацију. Кад Устав каже да су судови независни у свом раду, онда у тој одредби треба видети правну норму која прописује двоструку забрану. Другим органима — нарочито управним — забрањује се да ма на који начин утичу на пресуђење правне ствари, а судовима се забрањује да под таквим утицајем поступају. Судској независности противи се не само отворено тражење да суд донесе одлуку одређене садржине, него и други видови у којима би помешани органи могли упутити своје сугестије за решење спора“.⁶⁾

⁴⁾ О тумачењу судске функције као правосудне функције, као кривичнопроцесне функције и државне функције *sui generis*, вид. Јекић—Симић З., Историјски развој суђења у кривичним стварима у СФРЈ, магистарска теза, стр. 1—33.

⁵⁾ Борбенић Ј., Уставно право III изд., Београд 1978, стр. 801, 805.

⁶⁾ Познић Б., Грађанско процесно право, VI изд., Београд 1978, стр. 54.

б) Изражено је, такође, мишљење да независност судова постоји само онда кад судови у примени права на поједине случајеве нису под утицајем шефа државе, владе, судске управе, законодавног тела или чак политичких партија, штампе и уопште јавног мњења.⁷⁾

в) Према трећем схватању, независност суда подразумева искључење утицаја не само државних органа и друштвених организација, већ и појединаца. Тако „независност суда значи да је он у суђењу и пресуђењу кривичне ствари ослобођен од сваког утицаја с било које стране. То је независност према представницима легислативе и егзекутиве, друштвено-политичким и другим организацијама, штампи и осталим средствима информисања, као и према сваком утицају било кога појединца и било које групе. Суд ће свој рад и одлуке заснивати само на уставима, законима и самоуправним општим актима, вршећи судску функцију непристрасно и савесно. За мишљење дато приликом доношења судске одлуке судија не може бити позван на одговорност“.⁸⁾

д) Најпотпуније груписање друштвених односа кроз које може да се оствари одређени утицај на суд дао је немачки процесуалиста Х. Хенкел. По њему стварна независност судова обухвата: а) независност према управи (судској); б) независност према другим органима власти (законодавној власти и управној); ц) независност према неким другим службама и групацијама јавног живота чији утицај, према мишљењу аутора, може бити далеко опаснији него утицај претпостављених (независност према политичким партијама, интересним групама, штампи, радију итд.); д) независност према другим судовима, иако у овој области специфичан утицај могу да остваре виши судови у инстанционом поступку, као и врховни судови по одређеним правним питањима.⁹⁾

е) Поред тога, у теорији наилазимо и на једно политичко-социолошко објашњење појаве принципа независности судова која је од раније поменутих утицаја „могла бити обезбеђена тек раздвајањем (по угледу на француско право) судске од управне („влада и администрације“) и законодавне власти (тзв. принцип деобе државне власти у законодавну, управну и судску). Од тога доба је сузбијена тзв. кабинетска правда тј. мешање шефа државе и државних органа у изрицање правде. Оно се састојало, како наводи *Virkmeuer*“ у његовом решавању конкретног кривичног случаја, или у рескрипту суду како треба да га реши, или у касирању судске правде, или у спречавању изрицања правде грађењем списка, или у повећавању или смањивању броја законских допуштених инстанца влашћу владе итд“.¹⁰⁾

Међутим, овакво објашњење принципа независности није адекватно када је у питању другачија политичка структура друштва од оне у којој је наведено схватање настало. Положај суда и карактер судске функције сигурно зависи и прати одређени систем организације државне власти, па се отуда и независност судова не може посматрати одвојено од њега. Имајући то у виду, код одређивања независности суда у усло-

⁷⁾ Живановић Т. 1, Основни проблеми кривичног и грађанског процесног права (поступка), Београд 1940, II одељак, стр. 187.

⁸⁾ Димитријевић Д., Кривично право, VII изд., Београд 1976, стр. 92.

⁹⁾ Henkel H., *Strafverfahrenrecht*, Берлин 1968, II Auflage, с. 118.

¹⁰⁾ Живановић Т. 1, *op. cit.* стр. 187.

вима нашег социјалистичког самоуправног друштва не може се поћи од система поделе власти. Због тога, овај принцип остаје значајан само за историјат судске независности, одн. за њен настанак, док оно што у савременим условима омогућује независност судова не одговара класној концепцији, већ је реч о јединственом систему политичке власти радничке класе и свих радних људи у социолошко-политичком смислу, али не и у органско оперативном смислу; судска функција је у склопу самоуправљања и политичког јединства власти, али није уједињена са законодавном и извршном функцијом.¹¹⁾

ф) Постоји још једно тумачење постанка судске независности које се односи више на судијску независност, а по коме су захтеви реформе кривичног правосуђа од 1848. године у Немачкој били усмерени не само на отклањање утицаја државних органа, већ и на ослобођење судије од окова законских доказних правила.¹²⁾ За разлику од претходно изложеног правно-политичког објашњења настанка судске независности, ово друго тумачење види узроке те независности у области правосуђа, односно самог судског процеса.

Што се тиче изложених схватања, можемо рећи да код образложења судске независности она, у ствари, имају у виду и судијску независност јер истичу независност суда код доношења појединих одлука, као и ослобођење од одговорности за изражено мишљење при томе. Сам закон, такође, често, под изразом „суд“ подразумева судије и судско веће. Међутим, овакво законско и теоријско повезивање судске и судијске независности не умањује потребу да се трага за специфичностима независности суда као установе и судије као личности.

2. Одређивање појма судијске независности

Пре свега, међу теоретичарима који обрађују појам независности судова срећемо у знатној мери јединствену поделу независности на стварну или објективну (судску) и личну или персоналну, односно судијску независност.¹³⁾ Међутим, при одређивању суштине једне и друге независности јављају се између појединих схватања у теорији одређене разлике. Оне су, углавном, већ изложене код одређивања појма судске независности, а у овом одељку ће бити указано на разлике које постоје у тумачењу судијске независности. Томе ће следити критички осврт на ова схватања, као и образложење једино прихватљивог одређивања судијске независности.

а) Различита схватања о судијској независности

Код одређивања суштине судијске независности за неке ауторе је био пресудан однос судије према одлуци коју доноси, а за друге однос судије према другим субјектима у процесу или према самоме себи. Због

¹¹⁾ Борђевић Ј., *op. cit.* стр. 798.

¹²⁾ Henkel Н., *op. cit.* стр. 53.

¹³⁾ Живановић Т. 1, *op. cit.* стр. 188; Хенкел Х., *op. cit.* стр. 118.

оваквог приступа, било је неопходно да се појаве и различита тумачења појма судијске независности. Ипак, посматрано у целини, у теорији је знатно мањи број аутора проучавао појам судијске него судске независности.

1а) Појам судијске независности одређен је најпотпуније кроз анализу односа човека, који суди, према другом и према самој себи. „Своја судија нема други ауторитет осим закона. Унутра, према себи, судија је „свој сопствени судија“: он мери и оцењује по својој савести, уверењу, знању и свести. Независност судија је, да употребимо један Хегелов израз којим се Марк често користио, „објективни субјективитет“ и „људска осећајност“ условљена и одређена класом и друштвом... Судија је независан не само ако је слободан од притиска са стране, као и колико је слободан од предрасуда и слабости професије, што значи да је он професионално на висини, морално чист и ангажован у остваривању социјалистичког самоуправног концепта СФРЈ”.¹⁴⁾

2а) Поред изложене допуне у односу на судску независност, која се односи на став судије према одлуци коју доноси, у теорији срећемо још једну особеност када је реч о одређивању судијске независности, а она се тиче активности судије. Тако, постоји схватање да судијска независност обухвата не само слободу судије код доношења одлука, већ и код предузимања одређених процесних радњи. Независност судије испољава се, према овом схватању, првенствено у вођењу процеса — на пример, код одређивања термина за главни претрес, одн. за парницу, код избора личности вештака или тумача, код постављања обавезног браниоца као и заступника сиромашних.¹⁵⁾

3а) Схватање совјетског аутора Поставоја треба, такође, издвојити. Особеност његовог учења није само у томе што истиче *ratio legis* судијске независности („судијама се обезбеђује потпуна независност од било каквих утицаја ради правилног и доследног спровођења у живот захтева закона”) ¹⁷ већ што указује на низ правила која гарантују ту независност.

По мишљењу овог аутора „као најважнија гаранција независности судија и њиховог потчињавања само закону приликом вршења правосудних послова је читав низ правила организационог и процесног карактера. У њих спадају: организовање судова на највишим изборности, одговорност судија пред својим бирачима, посебан поступак позивања судија на дисциплинску и кривичну одговорност, јавност судског поступка, тајност собе за одлучивање. Тајност ове собе представља забрану лица која не улазе у састав судског колегијума да се налазе у њој приликом доношења пресуде”.¹⁸⁾

4а) Од интереса је изложити и поделу судијске независности на стварну и личну; прва је значајна за одређене активности судије, а друга за његов однос према осталим судијама. При томе, стварна независ-

¹⁴⁾ Ђорђевић Ј., *op. cit.* стр. 805.

¹⁵⁾ Kern, *Die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit*, Deutsche Juristenzeitung, 1933, Heft 10, s. 656.

¹⁶⁾ Kern, *op. cit.* стр. 657.

¹⁷⁾ Советский уголовный процесс, ред. М. И. Бажанова и Ю. М. Грошевого, Киев 1978, стр. 60, 61.

¹⁸⁾ *Ibid.*

ност судије се не односи на његове чисто оперативне активности као што је, на пример, подношење списка вишем суду или надзор над извршењем казни, већ само на радње одлучивања (наредбе, решења и пресуде).¹⁹

Лична независност судије, која је по мишљењу истих аутора прст-поставка за његову стварну независност, долази до изражаја код зборног суда нарочито онда када у процесу одлучивања између појединих судија дође до поделе гласова.²⁰

Посебну варијанту личне независности судије изложио је совјетски теоретичар Радков. По њему се независност судије огледа у самосталности суда при решавању свих питања кривичне ствари. У својој делатности суд није везан предлозима тужиоца.²¹

б) Критички осврт на изложена схватања о судијској независности

1б) У погледу изложених схватања можемо рећи да једино прво од њих одражава суштину судијске независности, јер се она отвараје само потпуним ослобођењем судије од притиска са стране, предрасуда и слабости професије.

2б) Код другог схватања учињен је покушај да се наброје извесне процесне активности које представљају израз и потврду судијске независности. Међутим, наведени приступ погрешан је из два разлога: прво, набрајање таквих примера води у бесконачност јер је у процесу свака на закону заснована активност судије пример његове независности. Наиме, „у поступку вршења судске функције суд слободно тумачи и примењује закон; он суди по слободном судијском уверењу“,²² а то је омогућено управо његовом независношћу. Према томе, издвајање само неких судских активности може да створи погрешан утисак да је судијска независност заступљена само код одређених процесних радњи судије, а да код других није, односно да је код неких активности изражена више, а код других мање. У ствари, независност судије остаје одлика сваке његове активности у процесу, иако судијска као и судска независност подразумева и подређеност уставу, закону и општим самоуправним актима. Она се и не може тумачити и замислити као независност која се остварује изван закона, већ само у оквиру њега. Овако схваћена независност судије једнаког је интензитета код свих његових делатности.

Оно што би, ипак, могло да мотивише на успостављање извесне разлике између независности која долази до изражаја код појединих активности судије јесте чињеница да у погледу неких од њих постоји, или може постојати одређени интерес појединца или групе да утиче на судију (доношење судске одлуке), док код других такав интерес обично не постоји (управљање поступком, на пример).

¹⁹) Schwarz-Kleinknecht: Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen, 25. Auflage, München 1965, стр. 997.

²⁰) Schwarz-Kleinknecht, op. cit. стр. 997.

²¹) Група аутора, угаловнији процес, ред. М. А. Чельцова, Москва 1969, стр. 50.

²²) Димитријевић Д., op. cit. стр. 49.

Код наведених случајева (као што су одређивање вештака, тумача, обавезног браниоца и пуномоћника оштећеног у кривичном поступку),²³⁾ наглашавање судијске независности у закону само је привидно. Потреба за извесном слободом судије у овим ситуацијама настаје из сасвим других разлога него што је питање његове независности. Наиме, закон као општи правни акт не може у својим одредбама да предвиди одређене личности за било коју процесну активност, односно функцију. Поред тога, неки законски и природни фактори (пензија, смрт) утичу на то да је круг лица која се баве професијом, значајном за судски процес, променљив. Међутим, треба нагласити да је слобода судије у изложеним ситуацијама ипак релативна јер је наведени круг лица (адвокати, вештаци, тумачи) за извесан период у довољној мери одређен, иако не само законом већ и другим правним прописима, одн. актима. На пример, у погледу вештака Закон о условима за обављање делатности вештачења СР Србије прописује да „о упису и брисању из списка судских вештака одлучује председник одговарајућег суда“ (чл. 3. ст. 3),²⁴⁾ а Закон о редовним судовима СР Хрватске да „сталне судске вештаке-физичке особе поставља и разрешава председник окружног суда за подручје окружног суда“ (чл. 134. ст. 1)²⁵⁾ За судске тумаче Закон о редовним судовима Србије предвиђа да „сталне судске тумаче поставља и разрешава републички секретар за правосуђе и општу управу“ (чл. 51. ст. 2),²⁶⁾ а ЗРС Хрватске да „сталне судске тумаче поставља и разрешава председник окружног суда“ (чл. 130. ст. 2). Дакле, суд не може за тумача узети било које лице, познаваоца одређеног страног језика, него само оно које је стекло својство судског тумача, мада је за тумача потребно само да зна језик са кога и на који преводи, а није неопходна никаква формална школска квалификација.²⁷⁾ Исто тако, кад одређује наведене субјекте судија мора имати у виду још нека ограничења (опште и посебне природе). Он мора водити рачуна о установи између (опште ограничење), као и обавези да се код неких процесних рањи (вештачење) одредели за уставову, а не за појединца (чл. 242. ст. 2. ЗКП).²⁸⁾ Закон, такође, даје предност стално одређеним *судским вештацима*,²⁹⁾ а суду даје овлашћење да друге вештаке одређује само у изузетним ситуацијама (чл. 242. став 4. ЗКП³⁰⁾ и чл. 5. Закона о условима за обављање делатности вештачења³¹⁾.

²³⁾ Чл. 70. ст. 4. и чл. 71. ст. 1. Закона о кривичном поступку; чл. 242. ст. 1, 3. и 4. ЗКП и чл. 65. ст. 2. ЗКП.

²⁴⁾ Службени гласник СР Србије бр. 19/74.

²⁵⁾ Народне новине СР Хрватске бр. 5/77.

²⁶⁾ Службени гласник СР Србије, бр. 46/77.

²⁷⁾ Васиљевић Т., Коментар Закона о кривичном поступку, Београд 1977, стр. 286.

²⁸⁾ Ако за одређену врсту вештачења постоји стручна установа или се вештачење може извршити у оквиру државног органа, таква вештачења, а нарочито сложенија поварава се по правилу таквој установи, односно органу. Установа, односно орган одређује једног или више стручњака који ће извршити вештачење.

²⁹⁾ О предностима и негативностима одређивања вештака са списка сталних судских вештака и оних ван списка вид. Васиљевић Т., *op. cit.* стр. 15.

³⁰⁾ Ако за коју врсту вештачења постоје код суда стално одређени вештаци, други вештаци се могу одредити само ако постоји опасност од одлагања, или ако су стални вештаци спречени или ако то захтевају друге околности.

³¹⁾ За судског вештака у појединим случајевима може се одредити и лице уписано у списак судских вештака другог окружног суда, а под условима предвиденим у закону и друго лице које нема својство судског вештака, ако по оцени надлежног суда може стећи овлашћење за вршење дужности судског вештака по овом закону; Службени гласник СР Србије, бр. 19/74.

Слична законска ограничења налазимо и у случајевима када судија предузима поједине процесне радње, а не само када врши избор одређених субјеката. Тако је, на пример, слобода суда да одреди термин одржавања главног претреса у кривичном поступку ограничена временом од два месеца од дана пријема оптужнице (чл. 279. став 2 ЗКП).

Можемо, дакле, закључити да у наведеним процесним ситуацијама независност судије није израженија него код других његових активности, већ да је код њих због неких околности изостала потпуна законска одређеност. Отуда се код оваквих случајева може говорити само о одсуству везаности судије за закон (иако у извесној мери таква веза и овдје постоји), а не о његовој наглашеној независности. Исто тако, треба рећи да је наведена слобода судије (до које долази због оправдане непотпуности неких законских прописа) сасвим другачије природе, по мотивацији и значају радње од оне која је успостављена као израз и доказ слободног судијског уверења. Наиме, у овом случају одредбе о томе да „право суда и државних органа који учествују у кривичном поступку да оцењују постојање или непостојање чињеница није везано ни ограничено посебним формалним доказним правилима“ (чл. 16. Закона о кривичном поступку) и да судија има овлашћење да за доказивање употреби свако доказно средство и да своје уверење о истинитости чињеница образује слободно (чл. 8. Закона о парничном поступку), такође, потврђује судијску независност. Међутим, у овим законским одредбама судијска независност је посебно наглашена не зато што је она у наведеним процесним ситуацијама угрожена, већ зато што је било потребно да се правно формулише одређени процесни принцип (слободно судијско уверење). При томе, „не треба previdети да одлуке суда као израз слободног судијског уверења морају почитвати на уставу и морају бити објашњене“.³²⁾

Једини пример пуне слободе суда која проистиче из разлога целисходности и служи бољем остварењу кривичног процесног задатка, представља одредба која прописује да „главни претрес тече редом који је одређен у Закону о кривичном поступку, али веће може одредити да се одступи од редовног тока расправљања због посебних околности, а нарочито због броја оптужених, броја кривичних дела и обима доказног материјала“ (чл. 293. ЗКП). Овакво слободно утврђивање реда може се показати као изванредно корисно у области доказног поступка, јер се избором релевантних доказа и правилним редоследом у њиховом извођењу може ефикасно допринети спровођењу принципа процесне економије³³⁾ Међутим, „у пракси судова врло ретко се одступа од законом прописаног реда, што се свакако не може прихватити као најбољи став према слободи која је дата суду“.³⁴⁾

36) Што се тиче трећег схватања, оно је прихватљиво, али не као неко посебно тумачење појма судске независности (јер га оно у ствари и не даје), већ као неопходна допуна саме садржине судијске независности разлозима њеног правног регулисања, као и приказом њених гаранција.

³²⁾ Димитријевић Д., *op. cit.* стр. 49,50.

³³⁾ Димитријевић Д., *op. cit.* стр. 283.

³⁴⁾ *Ibid.*

Слична излагања о судијској независности налазимо и у југословенској процесној литератури.³⁵⁾ Међутим, у овом случају се о судијској независности не говори као о самосталном, изворном институту који је предвиђен у члану 230. став 2. Устава СФРЈ и одговарајућим одредбама републичких и покрајинских устава, већ се наводе само гаранције те независности, а посебно одредба члана 231. Устава СФРЈ која штити јавне функционере правосуђа (ослобођење од одговорности за мишљење дато при доношењу судских одлука). Овакав приступ је сигурно неопходан код проучавања судијске независности; међутим, њиме се не одређује само суштина судијске независности као и оне специфичности по којима се она разликује од судске независности.

4б) Схватање по коме се судијска независност дели на стварну и личну није прихватљиво. Наиме, изложено схватање је раздвојило један јединствени правни институт — судијску независност — на више појавних облика који не садрже ништа суштински различито, већ само указују на другачије објекте (процесне радње и процесне субјекте) према којима се ова независност испољава. Међутим, облици независности не могу се градити према објекту — радњи или лицу — за које се она успоставља. Независност судије представља правни институт са општим, тј. заједничким одликама без обзира да ли се он остварује кроз радње које судија предузима или кроз његов однос према другим процесним субјектима, укључујући ту и саме судије.

Поред наведених примедби, изложено становиште даје и одређени прилог проучавању судијске независности. Оно једино истиче и независност судије према другим судијама, а не само независност према другим субјектима процеса или ван њега, као што је то случај са свим раније приказаним схватањима.

5б) На основу изложеног, можемо закључити да се суштина судијске независности најбоље одређује кроз однос судије према државним органима, према самоме себи, према другим процесним субјектима и према доказним правилима. На тај начин схваћена, судијска независност подразумева, у првом реду, ослобођење од утицаја државних органа (у ком погледу је она истоветна са судском независношћу), затим ослобођење од доказних правила, као и извесна ослобођења у погледу своје сопствене личности.

Потребу за оваквим односом судије према самоме себи (и предмету о коме је на било који начин већ одлучивао), има је у виду и законодавац када је са неколико одредаба судију ослободио могућности (чл. 40б. ст. 3. ЗКП)³⁶⁾ или му забранио (чл. 39. тач. 4. и 5. ЗКП)³⁷⁾ да у поступку учествује са различитим процесним улогама (као истражним судија, члан већа првостепеног суда или члан већа које одлучује о ре-

³⁵⁾ Познић Б., *оп. cit.* стр. 58.

³⁶⁾ Приликом решавања о захтеву за понављање кривичног поступка, у већу по могућности неће учествовати судија који је учествовао у доношењу пресуде у ранијем поступку.

³⁷⁾ Судија или судија-поротник не може вршити судске дужности ако је у истом кривичном предмету вршио истражне радње, односно ако је у истом предмету учествовао у доношењу одлуке нижег суда или ако је у истом суду учествовао у доношењу одлуке која се побија жалбом.

довном, односно ванредном правном леку). На тај начин, избегнута је ситуација да судија поново расправља и одлучује о једној кривичној ствари у погледу које је стекао одређено уверење.

3) Судска и судијска независност, као синоними

У теорији налазимо и ауторе који праве разлику између судске и судијске независности, али оне нису увек довољно одређене,³⁸⁾ или је пак очигледно да су ови институти схваћени као синоними.³⁹⁾

Међутим, иако се „независност суда обезбеђује пре свега независношћу судије”,⁴⁰⁾ претходно наведени став је неприхватљив, а ранија излагања су показала да појмови судске и судијске независности изражавају два самостална института која имају својих заједничких, али и посебних одлика. Ове особености долазе до изражаја како код одређивања саме садржине судске и судијске независности, тако и код излагања њихових уставних и законских гаранција.

Б. ВАЖНОСТ СУДИЈЕ ЗА УСТАВ, ЗАКОН И САМОУПРАВНЕ ОПШТЕ АКТЕ

Раније поменути уставни и законски пропис да су судови у вршењу судске функције независни и да суде на основу устава, закона и самоуправних општих аката не указује само на правни основ вршења судске и судијске функције, већ и на обавезу суда да се тог основа придржава. Оваква правна формулација принципа везаности суда, односно судије за устав и закон даје оправдање за издвајање овог принципа као самосталног. Треба рећи да се у неким правним системима говори о „потчињености судије закону”.⁴¹⁾

У теорији не постоји општеприхваћено схватање о месту и значају принципа везаности судије за закон. Међутим, пре него што се изложе различита мишљења о њему, мора се расправити проблем односа принципа везаности судије за закон и принципа законитости. Потреба за оваквим испитивањем произлази из чињенице да се под једним и другим принципом подразумевају некипут исте, а некипут различите ствари. Наиме, у једном случају постоји термилошка, а у другом суштинска несагласност међу теоретичарима о овом питању, док је читав проблем настао због различитог ујег и ширег тумачења принципа законитости.

³⁸⁾ Група аутора, *op. cit.* стр. 49.

³⁹⁾ Лазаревић А., Осврт на уставна начела о судовима СФРЈ, Архив за правне и друштвене науке, 1965, бр. 3—4, стр. 208.

⁴⁰⁾ Познић Б., *op. cit.* стр. 58.

⁴¹⁾ Тако Устав СССР од 1977. године прописује да су судије и поротници независни и да се потчињавају једино закону (чл. 155). Исти принцип садржан је и у кривично-процесном законодавству (чл. 16. ЗКП РСФСР).

1. *Различита схватања принципа законитости
(Уже и шире тумачење принципа законитости)*

Према једном (ужем) схватању „суштина начела законитости (легалитета) састоји се у везаности суда правном нормом: он је дужан да спорни однос разреши онако како то норма за такав однос предвиђа. Принцип је иманентан у подели по којој једни органи прописују својим нормама како спор треба да буде решен, а други органи — у овом случају судови — те норме примењују”.⁴²⁾

Изложено схватање, уствари, поистовећује принцип законитости са принципом везаности судије за закон, па се оно може обележити као пример његовог ужег тумачења.

Међутим, постоји и другачије тумачење принципа законитости по коме он успоставља не само обавезу суда да сам поштује закон, већ да се стара да то чине и остали субјекти, учесници поступка. У том светлу сагледан, „принцип законитости обавезује све кривичнопроцесне субјекте, али ваља истаћи да је и суд по природи своје функције по службеној дужности (*ex officio*, тзв. принцип официјелности) позван како да сам поступа по закону тако и да се стара да то и други чине. На тај начин закон долази до своје потпуне и контролисане примене”.⁴³⁾ Другим речима, принцип законитости обавезује суд не само да поштује, већ и да штити закон.

Потврду тезе о ширем тумачењу принципа законитости (да принцип законитости обухвата нешто више од везаности судија за закон) налазимо и у схватању по коме „законитост претпоставља самосталне судске органе и независност судија у примени закона као и у везаности суда за закон и његову дужност да *остварује* и *штиги* законитост”.⁴⁴⁾ Поменута функција суда последица је његове уставне обавезе да се стара о уставности и законитости (чл. 205. Устава СФРЈ). Исто тако, овај задатак суда који проистиче из принципа законитости ствара и нове обавезе за суд које нису процесног карактера јер не утичу на решење судског спора. Наиме, Устав прописује да је „орган који одлучује у појединачним стварима”, а то је суд, ако „сматра да закон или други пропис или општи акт или самоуправни општи акт није у сагласности са савезним законом, дужан да покрене поступак пред уставним судом” (чл. 207. ст. 4. Устава СФРЈ).

Можемо, дакле, закључити да принцип законитости подразумева не само обавезу суда да сам поштује закон и да пази да то други чине, већ и да предузима мере да се измени закон, други пропис или самоуправни општи акт који није у сагласности или је у супротности са савезним законом.

На крају, треба нагласити да је овде била узета у обзир само правна страна принципа законитости које по садржини представља политичко-правно начело, а да о њему поред правника могу и политиколози, као и социолози да кажу своју реч.

⁴²⁾ Познић Б., *op. cit.* стр. 51.

⁴³⁾ Димитријевић Д., *op. cit.* стр. 42.

⁴⁴⁾ Борбевић Ј., *op. cit.* стр. 353.

2. Различита схватања принципа везаности судије за закон

а) Принцип везаности судије за закон у склопу принципа независности суда, одн. судије

Несамосталност принципа везаности судије за закон произлази из схватања по коме „независност судова значи њихову искључиву потчињеност законима“⁴⁵⁾ односно да је „у појму независности битно да судија суди на основу закона“⁴⁶⁾

Међутим, оваква схватања нису прихватљива јер „независност судија и „везаност“ за Устав и закон и самоуправне опште акте нису синоними нити су то исти принципи. Схватања о независности само као акту „везаности“ суда за закон је механички и етатистичко-бирокарски став или „рефлекс“. Оно је бирократски појам: човек — судија је робот који је обавезан да спроводи централизоване директиве и вољу класе којој припада, а у чијем тумачењу учествује ... То су два самостална, али узајамно условљена и допуњујућа начела. Везаност за закон није суштина одредаба о независности суда. Она је спољно опредељење остваривања независности суда и саме судске функције“⁴⁷⁾

Поменута теорија о независности која је изложена критици створена је, иначе, у друштвеној клими инквизиције, насиља, полицијског и духовног терора.⁴⁸⁾

2) „Везаност“ судије за закон или заснованост на Уставу, закону и самоуправном општем акту, као самостални принцип

Као што смо већ рекли, овај принцип има своју посебну садржину. У погледу његовог тумачења, теорије старијег и новијег датума ограничавале су се, углавном, на то да објасне термин везаности, одн. потчињености судије закону. Према првим, тј. старијим теоријама везаност судије за закон огледала се у томе што он није био овлашћен да не примени закон који је на снази, а који је био у супротности са његовим погледом на свет, са његовим моралним схватањима или осећањима правде“⁴⁹⁾

Савремене теорије посматрају код принципа везаности судије за закон, углавном, границе његове слободе у односу на закон знатно шире, чињенично и правно, од претходних теорија.

а) Слобода судије у погледу *чињеничних питања* разматрана је првенствено кроз његов однос према утврђивању чињеничног стања и према доказним правилима о оцени доказа. Тако, када је реч о чињеничним питањима „закон даје судији овлашћење да за доказивање употреби свако доказно средство“⁵⁰⁾ а његово „стваралаштво огледа се у из-

⁴⁵⁾ Birkmeyer, Rosenberg, Kleinfeller, cit. по Живановићу Т. 1, op. cit. стр. 187.

⁴⁶⁾ Тасић Б., О јемствима судске независности, Београд 1935, стр. 10.

⁴⁷⁾ Боревеић Ј., op. cit. стр. 806.

⁴⁸⁾ Ибид.

⁴⁹⁾ Kern, op. cit. стр. 656.

⁵⁰⁾ Познић Б., op. cit. стр. 53.

двајању важног од неважног и довођењу релевантних чињеница до степена истинитости”.⁵¹⁾

Што се тиче слободе суда према *правилима доказивања*, теорија констатује управо оно што предвиђа и закон; наиме, да судија „своје уверење о истинитости чињеница образује слободно (чл. 8. Закона о парничном поступку),”⁵²⁾ одн. да „суд и други државни органи, који учествују у кривичном поступку, када оцењују постојање или непостојање чињеница нису везани ни ограничени посебним формалним доказним правилима (чл. 16. Закона о кривичном поступку).

Међутим, треба рећи да наведени примери који се односе на оцену доказа у грађанском и кривичном поступку нису потврда оне слободе која представља одступање од принципа везаности судије за закон, већ су израз слободног судијског уверења као самосталног принципа. Ово због тога што се суштина принципа везаности судије за закон, као и одступање од њега, види кроз однос судије према закону, тј. правној норми која му са мање или више одређености намеће обавезу да нешто уради (или не уради). Отуда, о слободи судије и његовој везаности за закон може бити речи само онда када закон, односно правна норма постоји, а не и онда када не постоји (као у случају оцене доказа где је прописано управо супротно — да законска правила не постоје). Дакле, слобода судије да оцењује доказ и формира своје слободно судијско уверење није одступање од принципа везаности судије за закон (јер такав закон, одн. правна норма о вредности доказа и не постоји), већ је она потврда и израз принципа судијске независности, као што је раније изложено. Ипак, о извесној слободи судије, као одступању од принципа везаности судије за закон у овој области, одн. оцени доказа, може бити речи само онда када судија у оквиру примене правила да сваки доказ оцени појединачно и у склопу са другим доказима (чл. 347. ст. 2. ЗКП) има могућност да сам одреди њихов редослед код оцењивања и излагања у пресуди.

б) У погледу односа судије према *друштвеној стварности* на коју примењује закон, теорија, такође, истиче његову слободу у одређеном смислу. „Судска функција је и стваралачка. Суд не ствара „слободно право”, али је слободан у стварању права ако је оно акт дешифровања стварних односа и сукоба према нормама устава и закона. Суд је позван да тражи и нађе устав и закон у стварности, а не само стварност у уставу и закону. Јединство стварних односа и законске норме, и норме и стварног односа, ово двоструко и дијалектичко јединство може бити само конкретно и оно се у конкретној ствари и налази. Тада је судска функција не само стваралачка, већ и стварна; она остварује устав и закон као истину, најближу истину у конкретном”.⁵³⁾

в) Што се тиче слободе суда у односу на *правна питања*, можемо рећи да се она „изражава у одређивању садржине правних категорија које законом нису дефинисане, или је то учињено на начин који не

⁵¹⁾ Димитријевић Д., *op. cit.* стр. 161.

⁵²⁾ Познић Б., *ибид.*

⁵³⁾ Борђевић Ј., *op. cit.* стр. 806, 807.

отклања судску оцену (тзв. стандарди, генералне клаузуле). Тако, на пример, суд је позван да одговори на питање да ли су у спору који пред њим тече брачни односи поремећени у толикој мери да је заједнички живот супружника постао неподношљив, да ли је уговор у складу са добрим обичајима, да ли су средства оставиоачевог брачног друга довољна за издржавање и сл. Овде законодавац неизбежно препушта суду да оцени да ли случај који има пред собом одговара појму о коме се ради. Несумњиво је да је слобода суда овде велика и да његова стваралачка делатност долази у оваквим случајевима у највећој мери до изражаја. Па ипак, ни овде он не одређује по слободном нахођењу да ли дати случај треба подвести под широку законску форму. Суд мора водити рачуна о уобичајним схватањима и о мери просечног, а пре свега о поставкама владајуће идеологије у друштву у коме врши правосудну функцију⁵⁴⁾

Када је реч о правним питањима у кривичном поступку, стваралаштво суда огледа се „у оформљењу чињеничног стања у законско биће одговорајућег кривичног дела и учиниоца, у изграђивању суда о кривичној одговорности и у доношењу одлуке о примени одређених кривичних санкција. Посредни је стваралачко чињенично и правно оформљење кривичне ствари у међусобној условљености и повезаности чињеница и права“⁵⁵⁾

На основу онога што је речено, можемо закључити да у савременој теорији преовлађује схватање о једној еластичнијој „везаности“ судије за закон која подразумева извесну слободу судије код одређених питања (утврђивања чињеничног стања, оцене доказа и правних питања), а то ствара могућност да се активност суда обележи као стваралачка (за разлику од механичке примене права). При коришћењу наведене слободе, нарочито код правних питања код којих је степен регулисаности законом највећи, „одговор југословенског суда на такво (правно) питање, по коме је њему остављена извесна слобода кретања, треба да буде у складу са идеолошким схватањима самоуправне социјалистичке демократије. Питање, на пример, да ли је један уговор моралан, суд мора решавати у складу са владајућим етичким схватањима у нашем данашњем друштву...⁵⁶⁾ Последњих деценија може се у многим земљама констатовати тенденција повећања слободе суда прописивањем одредаба које садрже недефинисане појмове или које просто остављају суду да одлучи с обзиром на околности случаја. Такве норме се показују као неизбежне у друштву које се развија нагло, под сложеним условима. Тиме се класично схватање законитости мења: суд је све мање орган који примењује норму у којој је садржано решење спора, а све више орган који сам даје то решење“⁵⁷⁾ Ипак, треба рећи, да поменута тенденција не угрожава принцип законитости који, као обавеза поштовања закона од стране суда и даље постоји, већ да утиче на интензитет „везаности“ судије за закон. Наиме, сам закон у таквим

⁵⁴⁾ Познић Б., *op. cit.* стр. 53.

⁵⁵⁾ Димитријевић Д., *op. cit.* стр. 161.

⁵⁶⁾ Познић Б., *op. cit.* стр. 53.

⁵⁷⁾ Познић Б., *op. cit.* стр. 54.

случајевима оставља шири простор за слободну судијску акцију. Према томе, садржина принципа „везаности“ судије за закон и његове границе зависе од самог закона било да он неке активности суда уопште не регулише, мада и онда постоји општа норма о томе да такве активности нису правно одређене (у ком случају више не говоримо о везаности судије за закон; на пример, код оцене појединих доказа) или да их регулише непотпуно и недовољно прецизно. Међутим, видели смо да и код потпуне правне регулисаности одређених друштвених односа суд, кад примењује право, има стваралачку улогу што претпоставља и његову извесну слободу. Другачије, „суд не може остварити Устав и закон (а нарочито ново право: самоуправне опште акте) ако се не постави као активан у друштвеним и политичким односима, ако не решава и разрешава те односе у правцу потврде и развитка улоге, слободе и права човека и грађанина и других основних принципа Устава Југославије су не само инспирација већ и основна оријентација у раду суда“.⁵⁸⁾

Савремене теорије уносе извесну новину и код тумачења појма закона, одн. права за које је судија „везан“. Пре свега, ове теорије наводе не само закон, већ и самоуправни општи акт који обавезује судију. Разлог оваквог теоријског става треба видети у уставним и законским одредбама које прописују да судови суде на основу устава, закона и самоуправних општих аката, чиме је проширен правни основ вршења судијске функције, одн. „обогаћен“ новим правним изворима. Због ове чињенице правилније је говорити о „заснованости на уставу, закону и самоуправном општем акту“,⁵⁹⁾ него о „везаности“ судије за њих. Међутим, то је термилошка страна овог питања, док је суштина иста: „суд уствари суди само „на основу закона“. Други пропис, тј. прописи „нижи“ од закона нису непосредан извор и оквир вршења судства; они нису основ остварења судске функције. Али кад је то уставом предвиђено, и на основу устава и закона, суд примењује и друге прописе и опште акте и статуте“.⁶⁰⁾

Поред тога, и само тумачење закона, које је неопходно код његове конкретне примене, има по савременим теоријама нови циљ. Тако, срећемо мишљење да се „у модерној држави везаност судије за закон односи на мноштво појединачних законских норми које обавезују само у оквиру укупног правног поретка. Из тога проистиче њихова евантуална допуна или чак измена, а задатак судије је да то спозна и утврди“.⁶¹⁾ Треба нагласити да је дужност судије да открије само шта је право, тј. да констатује „*ius est*“, а да није легитимсан да својим одлукама утиче на промену друштва.⁶²⁾

С друге стране, у савременим условима тумачења права, које захтева примену различитих метода за решавање судских спорова а не само правног метода, може се поставити проблем односа између прин-

⁵⁸⁾ Борбенић Ј., *op. cit.* стр. 807.

⁵⁹⁾ Борбенић Ј., *op. cit.* стр. 806.

⁶⁰⁾ Борбенић Ј., *op. cit.* стр. 807.

⁶¹⁾ Flume W., Richter und Recht, Verhandlungen des sechsvierzigsten Deutschen Juristentages, München 1967, K-25.

⁶²⁾ Flume W., *op. cit.* K-25, K-26.

ципа везаности судије за закон (који подразумева коришћење правног метода) и могућности судије да узме у обзир и друге методе. У том погледу, неопходно је поћи од става да судији у формирању процесног мишљења „нису дозвољени од живота одвојени, апстрактни и произвољни путеви и конструкције, као и да му није дозвољена примена средстава и поступака који вређају достојанство човека и угрожавају његову личност и слободу. Уносећи ово и овакво мишљење налазимо се пред једним реалистичко-хуманистичким позитивизмом, који је заснован на научном материјализму. У реалистичко-хуманистичком позитивизму процесуалиста је поред права упућен и на коришћење путева и резултата свих других дисциплина које могу да допринесу расветљавању и решавању кривичне ствари. Тако примера ради могу се навести социолошка и криминолошка истраживања појединих случајева, психолошка и психијатријска проучавања личности, криминалистичка истраживања чињеница код откривања кривичног дела и учиниоца и др”.⁶³⁾ Ипак, „сви ови методи у крајњој линији налазе свој узор у марксистичком дијалектичком методу као јединственом свеопштем методу научног сазнања”⁶⁴⁾

Овакав став омогућује закључак да принцип везаности судије за закон не спречава и не забрањује судији да у тумачењу закона примени, поред правног, и друге методе чији ће избор бити прилагођен потребама поступка који се води по одређеним кривичним и грађанским стварима. За неке случајеве може се рећи да закон, на примену таквих метода, судију чак и обавезује. Као пример оваквог задужења судије може се навести одредба која прописује да ће истражни судија, пре завршетка истраге „по потреби прибавити податке о ранијем животу окривљеног и о приликама у којима живи, као и о другим околностима које се тичу његове личности. Истражни судија може одредити медицинске прегледе или психолошка испитивања окривљеног кад је потребно да се допуне подаци о личности окривљеног” (чл. 172. ст. 1. ЗКП); затим одредба да ће се „приликом саслушања малолетног лица, нарочито ако је оно оштећено кривичним делом, поступити обазриво да саслушање не би штетно утицало на психичко стање малолетника. Ако је то потребно, саслушање малолетног лица обавиће се уз помоћ педагога или другог стручног лица” (чл. 231. ст. 4. ЗКП), чл. 471. ЗКП и др.

Јасно је, дакле, да закон поставља судији и такве задатке чије решење не зависи само од познавања права, већ и других дисциплина — социологије, педагогије. На пример, „одредба о прикупљању података о личности окривљеног само према потреби појединог случаја, је правилна под претпоставком да истражни судија буде спреман да у сваком поједином случају озбиљно оцени постојање потребе и њен обим”⁶⁵⁾ Оваква допунска знања судија мора имати не само зато да би правилно оценио добијене податке, већ и да би могао одабрати најпогоднији начин за њихово прикупљање. Међутим, у неким случајевима и сам

⁶³⁾ Димитријевић Д., *op. cit.* стр. 16.

⁶⁴⁾ Димитријевић Д., *op. cit.* стр. 16.

⁶⁵⁾ Васиљевић Т., *op. cit.* стр. 210.

закон упућује на стручњаке одређеног профила за утврђивање појединих чињеница у кривичном поступку (чл. 471. ст. 4. ЗКП наводи лекаре, психологе и педагоге).

3. Везаност судије за закон као корелат његове независности

У теорији срећемо, такође, схватање по коме је везаност судије за закон неопходан корелат његове независности.⁶⁶⁾ Оваквим тумачењем није угрожена самосталност принципа везаности судије за закон па, отуда, оно није у супротности са изложеним и прихваћеним ставовима о њему. Напротив, та сличност између њих је, у извесном смислу, чак изричита јер се и код овог схватања, поред везаности судије за закон, помиње и везаност за друге правне прописе, одн. право уопште.⁶⁷⁾

Специфичност овог схватања, која је истовремено и оправдање за његово издавајање, састоји се у томе што, за разлику од претходно наведених мишљења, оно једино одређује однос између принципа везаности судије за закон и принципа независности судије. Сагледан кроз призму правне филозофије по којој се „између појединих правних појмова исте научне области успоставља однос координације, суперординације и субординације”,⁶⁸⁾ наведени однос између ова два принципа може се обележити као однос координације. Садејством ових принципа доводи се суд у посебан правни положај који обезбеђује и његову независност, али и остварење воље и интереса радничке класе чији су највиши одраз закони и други самоуправни општи акти.

др Загорка Симић-Јекић

SUMMARY

The Constitutional Characteristics of the judicial Function

In this work the author underlines the independence of the judges and their reliance on the Constitution and the Law as the constitutional characteristics of the judicial function. Predominant attention has been paid to the analysis of the concept of judicial independence, although the most significant interpretations of judicial independence have also been set out.

Of the diverse opinions relating to judicial independence, the most accurate in the opinion of the author is the one observing this "institute" through the relationship between the judge and the other state institutions as well as between the judge and the parties (subjects) in the procedure, finally, in relation to himself. At the same time, the author subjects the other interpretations of judicial independence to criticism (predominantly those which seek judicial independence only within certain actions relative to criminal procedure.) This critical appraisal has originated from the main determination of the author that the independence of the judge is

⁶⁶⁾ Henkel H. op. cit. стр. 120.

⁶⁷⁾ Ibid.

⁶⁸⁾ Живановић Т. 2, Систем синтетичке правне филозофије, Београд 1959, стр. 716, 717.

the characteristic of his every activity in the procedure. There may only be, according to the author, excluded those activities of the judge for which there exist, or may exist, a certain interest of individuals or groups to influence the judge (in reaching decisions), while in the case of others this interest usually does not exist (in the management of the procedure, for instance). Furthermore, the author thinks that forms of judicial independence cannot be distinguished according to the object — action or individual for which it is established, for the independence of the judge is a legal category with general, that is, common characteristics regardless of whether it is established through actions undertaken by the judge or his relationship with other parties (subjects) in the procedure.

The second part of the work deals with the question of reliance of the judge on the Constitution, the law and self-managing general acts, predominantly within the scope of the principle of independence of the court, and then as an independent principle and a correlation of judicial independence. The question of the independence of the judge in the determination of the factual situation has also been touched upon, in relation to the rules of evidence and the "social reality". The author within the context also sets forth his own point of view concerning the substitution of the term "reliance" of the judge on the Constitution and the law with the term "establishment" on the Constitution and law.

О ПОЕКЛУ POSSESSIO AGRİ PUBLICI

Данас није потребно нарочито доказивати значај који упознавање развоја аграрних односа има за разумевање општих токова римске историје. Пољопривреда није била само основна економска активност: у својим најбољим данима, Римљани су веровали да је она извор њихових етичких вредности, а свакако су јој дуговали неке црте свог менталитета. Ропство — током највећег дела римске историје службено призната основа друштвеног поретка — добило је пресудни значај и класичне облике управо у пољопривредној производњи.

Када је у питању епоха Републике, посебно место аграрних односа је још уочљивије него иначе. То је последица неких околности које овај период издвајају, не само од других раздобља римске историје, него и од осталих античких заједница. Република је обележена драматичним догађајима, који су мењали слику старог света пред очима савременика. Овај неубичајени динамизам је, на специфичан начин, условио и низ особености у развоју аграрних односа. У првом реду запажа се да пољопривредна територија није ни коначна ни стабилна, већ се, током свих пет векова републиканске историје, увек изнова уобличава путем низа успешних освајачких ратова. Да се ради о „стварању“, а не једноставно о проширивању пољопривредне основе, најбоље показује чињеница да се упоредо са овим спољашним развојем постепено стварају и начини експлоатације земљишта, из основа различити од оних на првобитној територији државе. Могло би се рећи да је, у извесном смислу, претпоставка ширења територије била уграђена у „концепцију“ римске пољопривреде. С друге стране, друштвено-економска структура и политичке установе Рима истовремено доживљавају дубоке трансформације које су несумњиво повезане са промената у аграрном уређењу, али не увек јасним и непосредним везама: реч је, очигледно, о сложном развоју у којем није једноставно одвојити узроке од последица. Видљиви израз свих ових процеса у основним друштвеним односима биле су аграрне борбе плебејаца и патриција (касније нобила), које су давале основни тон политичком животу Републике и повремено одлучујуће утицале на историјске токове. Неопходност да се ови сукоби реше — они су понекад претили опстанку заједнице — ангажовала је цео уставни и грађанскоправни инструментаријум и подстицале његово стално дограђивање. Резултат

тога био је настанак читавог једног система установа аграрног права; истраживање порекла и међусобног односа, као и природе тих установа, представља један од најсложенијих проблема правне историје ове епохе.

Крајем Републике, када је овај систем мање-више дефинитивно оформљен, римска територија (*ager publicus*)¹⁾ се могла привредно користити на неколико начина. Сваки од тих начина био је -- у складу са друштвено-економском улогом која му је била намењена — прецизно индивидуализован одговарајућим правним режимом. Због тога — а и због строго формализованог поступка конституисања парцела — ово аграрно уређење одаје на први поглед утисак вештачке конструкције. Али оно је, разумљиво, производ историјског развоја; привидна артифицијелност је последица спајања традиционалних, делом религиозних захтева на она која су наметале променљиве друштвене потребе. Не треба губити из вида да су се сукоби око земље у основи решавали компромисима, а таква решења увек изискују сложене правне механизме.

Бројни подаци из античких извора, иако нажалост непотпуни и редовно несистематични,²⁾ омогућавају да се издвоји шест основних земљешних режима (*condiciones agrorum*). Правно — али, бар у првим вековима, не и економски — најзначајнија је била земља додељена у приватну својину на основу аграрног закона, приликом оснивања колонија или појединим грађанима (*ager divisus et adsignatus*). Део земље су магистрати продавали (*ager quaestorius*) или издавали у закуп (*ager censorius*), по правилу лицитацијом. Знатне површине заузимали су пашњаци, од којих су неке заједнички користили власници суседних парцела (*ager compascuus*), док су други били приступачни свима под условом да за то држави плате одређену суму новца (*ager scripturarius*).³⁾ Најзад, земљиште које није било искоришћено на неки од ових начина појединци су могли, под извесним условима, да окупирају и користе све док држава не затражи да га врате: овако формиран земљопосед називао се *possessio*, а земљиште на којем је овакав поступак био допуштен означавано је, бар крајем Републике, термином *ager occupatorius*.⁴⁾

Међу наведеним установама — ако се изузму асигнације, које су биле првобитни основ квирирске својине на земљи — највећу пажњу заслужује свакако могућност да се до земље дође фактичком окупацијом. Не само због неубичајености поступка: већ и летимичан увид у исто-

¹⁾ Овим термином, додуше, није била обухваћена територија коју су првобитно насељавали римски генсови (*ager romanus*), већ само освојена земљишта; али *ager romanus*, са својом површином од око 150 км², већ током првих векова Републике губи економски значај (v. Beloch, *Röm. Geschichte bis zum Beginn der punischen Kriege*, 1926, стр. 169 и карта 1).

²⁾ Изузетак је донекле збирка рукописа римских геометара, у којој су систематски изложени поступци при мерењу и разграничавању земљишта, па и елементи правног режима; најстарији од ових текстова, међутим, потичу с краја I века н. ере и баве се савременим установама, а историјске дигресије им нису увек поуздане. Основни део збирке издао је С. Thulin под насловом „*Corpus agrimensorum romanorum*“, I, 1, Lipsiae 1913.

³⁾ О овим типовима земљишта v. Weber, *Die röm. Agrargeschichte*, 1891, стр. 36 cc. и 120 cc. и Burdese, *Studi sull'ager publicus*, 1952, стр. 36 cc. Поједини од њих обрађени су и у другим радовима о аграрном уређењу Републике (v. н. 6).

⁴⁾ Ни један ни други термин није у правом смислу технички, па је у изворима понекад тешко утврдити на шта се заиста односе (cf. Cannata, „*Possessio*“, „*possessor*“, „*possidere*“ nelle fonti giuridiche del Basso impero romano, 1962, стр. 9 ss. и Burdese, стр. 13 cc.).

рију Републике наговештава да су *possessiones* појава од основног значаја за разумевање аграрне, па и друштвене историје целе ове епохе. Док су остали начини коришћења јавних земљишта (изузев приватних парцела и заједничких пашњака) условљени фискалним потребама и примењивани тек релативно касно, на ограниченом простору⁵⁾ *possessiones* антички писци помињу већ од првих деценија Републике. С друге стране, њихови држаоци су редовно припадници владајуће социјалне групације, најпре патрицији а касније нобили. Но можда је најважнија околност да су управо овакви поседи били стални повод за револт плебејаца и њихове захтеве да се изврши прерасподела земље.

Све је то устроило да *possessio* на *agrii* *possessorii* поста-не предмет свестраних историјских и правних анализа.⁶⁾ Међутим, иако су досадашња истраживања донела знатне резултате, низ проблема — чак и основних — остао је нерешен. То се делом може објаснити и недовољно поузданим изворним информацијама, нарочито о правној природи ове установе: у време када се римска правна наука консолидовала она је већ увелико припадала прошлости. Али потпуни успех је изостао у великој мери и због неодговарајућег приступа знатног броја аутора, нарочито старијих: иако је реч о архаичној институцији, повезаној многим нитима са друштвеним и политичким условима ране Републике, до недавно је *possessio* посматрана кроз призму појмова класичног права, док је контекст у којем је настала остављан у другом плану. На тај начин се могло доћи до драгоцених сазнања о раној историји неких класичних правних усанова,⁷⁾ али на питања од којих зависи реконструкција развоја аграрних односа — о пореклу и природи *possessiones* — није било одговора.

На први поглед оскудни антички подаци приказују ову врсту поседа као прилично статичан феномен. Као да се ни њихови држаоци ни њихово место у економском и политичком животу нису мењали током свих пет векова Републике. То, разуме се, не изгледа вероватно и, да би се могле утврдити евентуалне промене, потребно је испитивати изворе у неком хронолошком поретку. Једина обавештења која се колико-толико прецизно могу датирати потичу од историчара: она су прилично бројна, али по правилу успутна и сасвим уопштена. Међу њима се, због начина на који *possessiones* стављају у социјални оквир ране Републике, издвајају Ливијеви подаци датирани у 418, 413, и 389. годину п. н. ере:

„Кад су (трибуни) изнели предлог да се земља одузета непријатељу подели појединцима, и тим је плебицитом велики део имовине но-

⁵⁾ Данас се углавном сматра да јавна продаја земље није старија од друге половине IV века п. н. ере (Burdese, стр. 44); закуп се свакако појавио касније, вероватно тек у II веку п. н. ере *ibid.*, стр. 46 с).

⁶⁾ Почев од класичне Нибурове „Римске историје“ (Niebuhr, *Röm. Geschichte*, 1. Aufl. 1811—1833), овом предмету је посвећена доста обимна литература. У већем броју монографија *possessio* заузима једно од централних места: Voigt, *Ueber die Staatrechtliche Possessio und der ager compascuus der röm. Republik*, *Abhandlungen d. K. Sächsischen Gesellsch. d. Wissensch.*, 23 (1887) 233—272; Schwarze, *Beitr. zur Geschichte altröm. Agrarprobleme*, 1912; Zancan, *Ager publicus*, 1935; Bozza, *La possessio dell'ager publicus*, I, 1939; Kaser, *Die Typen der röm. Bodenrechte in der späteren Republik*, *ZSS* 62 (1942), 1—81 (также *Eigentum und Besitz im älteren röm. Recht*, 1956, 239 с); Tibiletti, *Il possesso dell'ager publicus e le norme de modo agrorum sino ai Gracchi*, *Athenaeum* 26 (1948), 173—236 и 27 (1949), 3—41; Burdese, *op. cit.* Низ значајних прилога дали су други аутори у општинијим делима, од којих ће нека бити наведена у даљем таксту.

⁷⁾ На пример о пореклу интердиктне заштите, в. Kaser *Eigentum*, стр. 243 сс. г

била требало да буде конфискован — нема наиме, ни једног дела земље... који није одузет непријатељу, а плебс од тога има само оно што му је држава продала или асигнирала — као да је предложен страхан рат између патриција и плебејаца”⁸⁾

само што је нобилитет упорно задржавао земљишта која је већ поседовао, него је одбијао да плебејцима подели и слободно, недавно од непријатеља освојено земљиште, које ће, као и остало, убрзо постати плен неколицине.”⁹⁾

„Нобили захватају поседе на јавном земљишту и, уколико не буде подељено пре него што све узму, ту неће бити места за плебејце.”¹⁰⁾

Пажњу заслужује, због релативне старости и формулације, и један навод анализе из II века п. н. ере Касија Хемине. Он саопштава — додуше сажето и ван контекста — да су нека лица због плебејства протерана са јавног земљишта.¹¹⁾

Из наведених текстова се, очигледно, не може много сазнати о покрету *possiones*, али они недвосмислено показују начине на које су основне социјалне групе приступале заузетој земљи. Ако се занемаре Ливијеви анахронизми (термин „*nobiles*” уместо „*patricii*”, као и продаја земље, која у овако раној епохи није вероватна), запажа се да окупације увек врше потрицији, док плебејци претендују само на „поделу” земље, дакле на доделу у својину путем асигнације. Ни у једном од три случаја које наводи Ливије плебејци не траже да им се омогући учешће у окупацијама, а Хеминин фрагмент чак сугерише да је управо припадност плебсу (*plebitas*) била разлог да се некоме ускрати коришћење јавних земљишта. Уз овако јасно разграничење тешко је бранити мишљење — које се може срести у литератури¹²⁾ — да је окупација била доступна свима под једнаким условима. Већина аутора увиђа овај патрицијски карактер *possiones* и покушава да за то нађе неко објашњење. Решења која дају, међутим, доста се разликују.

По једном схватању плебејци су били фактички онемогућени да учествују у окупацијама, јер су томе била намењена земљишта слабијег квалитета која су захтевала улагање знатног капитала и велики број робова; иначе, формално право на коришћење јавних земљишта било је за све грађане једнако.¹³⁾ Овакво објашњење се заснива на претпоставци

⁸⁾ Livius, IV, 48. 2—4: cum (tribuni) rogationes promulgassent, ut ager ex hostibus captus viritum divideretur, magnaеque partis nobilium eo plebi scito publicarentur fortunae — nec enim ferme quicumque agri... non armis partum erat, nec quod venisset assignatumve publice asset praeterquam plebs habebat — atrox plebi patribusque propositum certamen.

⁹⁾ Ibid., 51.6: ... non in retinendis modo publicis agris, quos iam teneret, pertinacem nobilitatem esse, sed ne vacuum quidem agrum nuper ex hostibus captum plebi dividere, mox paucis ut cetera, futurum praedae.

¹⁰⁾ Id. VI, 5.4: Nobiles homines in possessionem agri publici grassari, nec, nisi, antequam omnia praecipiant, divisus sit, locum ibi plebi fore. Cf. I II, 41. 2; 61; III, 1. 3; IV, 36. 2; VI, 14. 11; 36. 11; 37. 2; 39. Такође Dion. Halicarn. VIII, 70. 74; X 30; 32, и Columella, I, 3. 11.

¹¹⁾ Nonius Marcellus, v^o plebitatem Hemina in annalibus; „guicungue propter plebitatem agro publico eieci sunt” (Bruns, Fontes II, стр. 67). Сличан податак налази се и код Салустија (Bruns ib. n. 10).

¹²⁾ Тако Hajje, Etudes sur les locations à long terme et perpétuelles dans le monde romaine, 1926, стр. 5 cc; Lauria, Note sul possesso, Studi Solazzi, 1948, стр. 782.

¹³⁾ Нарочито Weber, стр. 129 cc. и Schwarze, стр. 65 с. За ово решење се, без посебног образложења, определио и Kaser, Die Typen, стр. 28.

да су *possessiones* продукт „аграрног капитализма“ (Weber), другим речима да су се појавиле са продирањем робовласничких односа и производње за тржиште. То, међутим, не може да се усклади са стварним привредним условима V века, када се ова установа формирала.¹⁴⁾

Друга група аутора сматра да плебејци нису имали ни формалну могућност да стварају поседе на јавним земљиштима; при том неки сматрају да је ово плебејцима било изричито забрањено,¹⁵⁾ док по другима нису били грађани, бар не пуноправни, па им ни ово право није припадало.¹⁶⁾ Критике које су упућене овом гледишту истичу да формална забрана, да је заиста постојала, не би могла пасти у заборав без икаквог трага у изворима, а у њима нема наговештаја било чега сличног.¹⁷⁾ Што се тиче друге варијанте, не може се рећи да плебејци нису део *populus romanus*-а после центуријатске и трибутске реформе, које су по традицији извршене пре успостављања републике.¹⁸⁾

Најзад, по трећој теорији плебејци су из аграрних окупација искључени активношћу патрицијских магистрата и сената, у чијој надлежности је био надзор над свим, па и овом формом коришћења јавних земљишта. Ови органи су можда и непосредно уступапи земљу појединцима у *possessio*, тако да није ни било окупације у правом смислу.¹⁹⁾ Привидно, овакво решење избегава приговоре који се могу ставити предходним, али ни оно није беспрекорно. У основи и ови аутори остају на терену злоупотребе од стране патриција и њихових представника, и не могу да објасне зашто током целог V века плебејци редовно траже да им се земља асигнира, а не да им се омогући учешће у окупацијама; затим, због чега им сами патрицији нису то никада понудили, уместо да им асигнирају земљу у квинтску својину која је, бар са становишта *ius civile*, била знатно боље заштићена; коначно, зашто патрицији нису никада покушавали да своје *possessiones* претворе у квинтски *ager privatus*, што би им олакшао одбрану од даљих плебејских захтева за прерасподелу земље (познато је да су плебејци претендовали само на — бар формално — јавна земљишта).

Иако свако од наведених мишљења располаже извесним аргументима, очигледно нема ниједног којем се не би могле ставити озбиљне примедбе. Разумевање у великој мери отежава начин на који извори третирају статусну искључивост окупација: они је од почетка прихватају као дагу, готову чињеницу. Штавише, стиче се утисак да је за античке писце таква ситуација била сама по себи разумљива. То би се могло објаснити само ако се претпостави да су аграрне окупације и настале као статусна привилегија — другим речима, да су оне по својој природи могле припадати само патрицијима. Отуда решење проблема порекла *possessiones* треба тражити у њиховој природи.

¹⁴⁾ Bozza, стр. 16. оправдано примећује да тешкоће, о којима говоре наведени аутори, у овом периоду постоје и при обради асигнираних парцела.

¹⁵⁾ Ово мишљење је изнео Voigt, стр. 236.

¹⁶⁾ Тако, изгледа, Karlowa, *Röm. Rechtsgeschichte*, I, стр. 97 и II, стр. 316; такође Tibiletti, *Ath.* 26, стр. 174 с; Burdese, стр. 24 с; De Martino, *Storia della costituzione romana*, I (1972), стр. 253 и 401.

¹⁷⁾ Hajje, loc. cit.

¹⁸⁾ Bozza, стр. 15.

¹⁹⁾ Mommsen, *Röm. Staatsrecht*, I, стр. 86 с. и нарочито Bozza, стр. 20.

Међу малобројним изворима који дају податке о месту овог типа поседа у аграрном уређењу Републике најважније је кратко Апијаново обавештење, у оквиру његовог излагања различитих начина коришћења освојених земљишта:

... за ону земљу која је била необрађена због рата и које је било највише, немајући времена да је деле коцком, објављивали су да може да је обрађује ко хоће, само да даје од годишњих плодова десети део од засејаног, а пети део од засађеног." 20)

Правне аспекте у нешто већој мери осветљава Фестова дефиниција *possessiones*, иначе не сасвим јасна, по којој су то „пространи земљопоседи, и приватни и државни, јер се не поседују на основу мандипације него *usus*-ом и како је ко окупирао, обрађивао је." 21) На новију литературу знатно је утицала и дефиниција *agri occupatorii* садржана у списима агримензора, где се указује да термин потиче од окупације коју победнички народ врши на територији побеђеног, да би затим уследиле приватне окупације појединаца. 22)

Донекле због интонације ових текстова, а у већој мери због цивилистичке оптике кроз коју су они посматрани стотинак година, све до тридесетих година овог века анализа *possessio* је практично била сведена на утврђивање њене правне природе. На темељима које је поставио Нибур 23) развила се у основи јединствена теорија, коју су мање-више систематски и без принципијелних одступања излагали сви аутори који су се бавили аграрном историјом републике. Она се може свести на следеће:

10 *Possessio* настаје на основу два једнострана акта — генералне концесије одређеног земљишта од стране државног органа (магистрата, сената или скупштине), тј. јавног акта којим се одобрава окупација, и саме окупације коју врши овлашћено лице (по Апијану „ко хоће“) неформалним узимањем извесне површине земљишта у државину. 24)

20 На овај начин лице које је извршило окупацију посесор, стиче једно право *suigeneris* чију садржину чине овлашћења држања и употребе (*possessio et usus*); по неким ауторима је ово право блиско личним службеностима. 25) При том држави остаје право својине, које она

20) *Arrianus, bell. civ. 1, 7* (в. Апијан, Римски грађански ратови, превео Б. Степановић, 1967; превод сам преузео уз извесне измене).

21) *Festus, vº possessiones: ... agri late patentes publici privatique, quia non mancipatione sed usu tenebantur et ut quisque occupaverat, solebat* (Bruns, *Fontes II*, стр. 25); cf. *Isidorus Hispalensis, XV, 13. 3* (Bruns, *ib. str.* 88).

22) *Corpus agrim rom. 102, 1 ss: Occupatorii autem dicuntur agri, quos quidem arcifinales vocant, quibus agris victor populus occupando nomen dedit, bellis enim gestis victores populi terras omnes, ex quibus victos eiecerunt, publicavere atque universaliter territorium dixerunt, intra quos fines iuris dicendi ius esset. deinde ut quisque occupavit, arcendo vicinum arcifinale dixit. Cf. ibid. 53, 3—8.*

23) *Niebuhr, R. Gesch. II, str. 124 ss и 535 ss.*

24) *Karlowa, I, str. 95 c; II, str. 315 c; Voigt, 234; Kaser, Die Typen, str. 28.* Уоклико нема јавног одобрења окупација је „*iniusta*“ — *Karlowa, II, str. 315 и Voigt, str. 237.*

25) Ближем одређивању посесоровог права је нарочиту пажњу посветио *Kardinall*, иначе најпоследнији бранилац Нибурове теорије. Анализирајући неке текстове у којима

може актуелизовати у сваком моменту, тако да право посесора има у основи прекарни карактер.²⁶⁾

³⁰ Битан елемент оваког правног односа је вектигал који процесор плаћа држави у накнаду за уступљено земљиште: он нема само карактер економске компензације, већ и потврђује да је својина остала држави и да она може да опозове концесију.²⁷⁾

Цела ова конструкција је углавном у сагласности са малобројним изворима; али пажљивија анализа њених претпоставки доводи у питање готово све њене елементе. Пре свега, ни сами извори нису неприкосновени: Апијан, Фест и агримензори припадају принципату, када је окупација имала сасвим маргиналан значај и промењену друштвено-економску функцију. Уколико се, пак, њихови наводи ослањају на поуздане републиканске податке — што је вероватно — ипак све указује да се ради о касној фази у развоју *possessio*, када су се њене првобитне карактеристике изгубиле. Целина Апијанових излагања показује да се ради о периоду развијених робовласничких и робно-новчаних односа, који су морали утицати и на правну физиономију ове установе. Правној анализи ове „класичне“ доктрине могу се ставити суштинске примедбе. Њена полазна претпоставка — државна својина на јавним земљиштима — у римско право пренета је из хеленистичких концепција и потпуно је изграђена тек у принципату, за провинцијска земљишта.²⁸⁾ С друге стране, право које присталице овог учења приписују процесору је двосмислено: истовремено прекаријум и *ius re aliena*, чак лична службеност, а по неким и закуп²⁹⁾ — што су сасвим различити и у римском праву неукладиви институти. Треба додати и да су решења класичне теорије, у суштини цивилистичка, страна римским правним схватањима: и класични правници су у начелу избегавали да овлашћења појединаца на јавним добрима означавају приватноправним терминима.³⁰⁾ Коначно, није без значаја ни околност да вектигал — којем неки од ових аутора дају одлучујући значај — по свему судећи није постојао током ране Републике.³¹⁾

Сасвим другачије схватање односа на јавним земљиштима, а у првом реду порекла и природе *possessio*, јавило се у Италији тридесе-

римски правници повезују појмове *possessio i usus* (Aelius Galus ap. Fest. v^o *possessio i D 50. 16. 115*), као и цитирану Фестову дефиницију, он је закључно да антитеза „*proprietas (mancipium) — possessio (usus)*” има правнотехнички карактер, тј. да је *possessio* идентична са *usus-om*; отуда окупацијом за посесора настаје право употребе или плодоуживања (Cardinali, *Agro, Enc. Italiana 2* (1929), стр. 3). Burdese, стр. 26 н. 27 такође говори о узурфрукту, али га разликује од истоимене личне службености.

²⁶⁾ Voigt, стр. 238; Kaser, *Die Typen*, стр. 29 с (Eigenum, стр. 256). — Karlowa, II, стр. 315, сматра да се не ради о прекаријуму, јер он настаје из једног двоностраног акта, а не из два једнострано као *possessio*.

²⁷⁾ Mommsen, I, стр. 87, а нарочито Voigt, стр. 239 и Cardinali, loc. cit. по чијем мишљењу управо овај вектигал одређује правну природу окупаторног режима. Али већ се релативно рано јавило и схватање да је плаћање вектигала уведено накнадно и да није изменило карактер установе (Karlowa, I, стр. 96 и Schwarze, стр. 66).

²⁸⁾ В. о томе Pernice, *Parerga*, ZSS 5 (1884), стр. 64 с.

²⁹⁾ По Монзену (loc. cit.) парцијарни колонат, а по Тибилетију (Ath. 26, стр. 183) закуп.

³⁰⁾ Solazzi, *Usus proprius*, SDHI 7 (1941), стр. 405 и 417 с. Овим овлашћењима никада није даван назив *i u g a*.

³¹⁾ И извори наговештавају да вектигал није настао истовремено са окупацијом: Ливије (IV, 36. 1 s) намеру да се он установи помиње у својим излагањима о 424. години п. н. ере, а Дионисије (VIII, 73. 76) увођење вектигала приписује Спурiju Касију (почетак V века).

тих година овог века. Оно је, изгледа, инспирисано закључцима до којих је дошао Бонфанте истражујући порекло римског схватања државине.³²⁾ Ипак, иако имају заједничку полазну основу, концепције главних представника овог правца нису јединствене.

Први од ових аутора, Леандро Цанкан, сматра да је *ager publicus* првобитно третиран као ратни плен наоружаног народа, који непријатељску територију окупира преко појединаца — својих чланова. Тако је *possessio* по својој природи конкретизација власти победника над побеђеним. Просесор на окупираном земљишту има својеврсно право, које одликује потпуност политичке власти („*pienezza signorile del diritto*”), док се фроблем својине уопште није ни постављао. Није било никаквог уступања права од стране државе, а ни могућности опозива, јер држава не располаже никаквим надређеним правом на *possessio*. Тек постепеним развојем до касне Републике институт добија физиономију какву му приписују извори.³³⁾

За разлику од Цанкана, Франческа Боца порекло *possessio* тражи у првобитној власти гентилских група на њиховој територији. Тиме она објашњава патрицијски карактер овог начина присвајања земљишта, а та ексклузивност се касније одржавала тако што су се *possessio*-*nes* установљавале непосредном личном концесијом земљишта од стране магистрата (касније сената) појединим патрицијима.³⁴⁾ На основу ове операције просесор не стиче никакво право, већ потпуну фактичку власт („*signoria*”), коју држава увек може да опозове.³⁵⁾

Наведене две теорије се у многим битним елементима разилазе, али им је заједничко напуштање цивилистичких објашњења односа на окупираним земљиштима и покушај да се структура *possessio* реконструише из друштвено-економских и политичких услова у којима је настала. Многи битни елементи ових схватања се могу оспорити: тако је, с једне стране, тешко прихватити Цанканово уверење да је окупација била потпуно суверена и неопозива; Боцино тврђење да *possessio* уопште није настајала фактичком окупацијом, опет, директно противуречи великом броју извора.³⁶⁾ Ни основни појам којим они оперишу, нека врста суверене приватне власти (*potere signorile, signoria*), није најсрећнији, и с правом су му замерене сумњиве феудалне реминисценције.³⁷⁾ Све ове примедбе, ипак, не доводе у питање вредност методолошког приступа италијанских истраживача, који су покушали да установу сагледају кроз реалне животне услове уместо кроз апстрактне правне

³²⁾ Il punto di partenza nella teoria romana del possesso, *Scritti* 3 (1921), 516—533. Бонфанте овде износи тезу да *possessio* првобитно значи „*signoria, dominazione*” (стр. 519); то је била неограничена власт, а не материјални однос према ствари (стр. 530).

³³⁾ Zaccan, стр. 7; 10 с; 31 сс.

³⁴⁾ Bozza, стр. 38 сс; 80; 167.

³⁵⁾ Ibid. стр. 77 с. Ову теорију је готово у целини прихватио и De Martino, I, стр. 401.

³⁶⁾ О фактичкој окупацији говори и *lex agraria* од 111. године п. н. ере, п. 25: „... neive quis in eo agro agrum occupatum habeto...”; в. и Burdese, стр. 14 сс.

³⁷⁾ Тако Lauria, стр. 781 (в. н. 12). Он сматра да термин којим се служе Zaccan и Bozza има неку садржину само у контексту феудалних односа. Али и његова теорија — по којој окупацијом настаје, без икаквих правних услова и последица, обична цивилистичка државина — занемарује друштвену и економску улогу овог облика земљопоседа.

категорије. Њихова основна достигнућа су у новијим радовима прихватили и следбеници Нибурове доктрине.³⁸⁾

Иако се *ager publicus* вероватно ствара тек почев од првих деценија Републике (дотадашња територија је, по свему судећи, била подељена између генсова),³⁹⁾ режим који је на њему примењиван није могуће утврдити независно од дотадашњих аграрних односа. Није, наиме, вероватно да је проширење територије само по себи довело до проналаска или преузимања нових форми коришћења земљишта: да би се то догодило у заједници заснованој на затвореној кућној привреди и натуралној производњи, каква је у то време била римска Република, потребан је неки знажан унутрашњи или спољашњи подстицај. Неку такву околност у то доба, међутим, тешко је наћи. Средства за производњу — и иначе стагнантна током целе антике — нису се могла променити за две-три деценије почетком V века. С друге стране, Рим се ширио систематски, али не и експлозивно (бар током V века), и то на рачун народа који су били сродни Римљанима и живели у сличним друштвено-економским и политичким условима. Изузетак је била Етрурија, али је она на римско друштво утицала већ од раније, чак и много непосредније — преко последњих римских краљева и њихове околине, који су били етрурског порекла. Тешто је стога претпоставити да је утицај развијенијих етрурских установа порастао у деценијама које су непосредно следиле „антиетрурској револуцији“ од 509. године.

Обавештења која о најранијим аграрним односима дају извори не могу се прихватити без резерве. Антички аутори, чија су нам се дела сачувала, писали су са дистанце од 4—5 векова, располагали са незнатном документацијом и притом се врло мало интересовали за привредна питања. Њихови узредни остврти на ову материју обилују антиципацијама и општим местима. Осим тога, није јасно како би они и могли имати потпунију представу о суптилностима аграрних установа старијих од „галског пожара“, уколико оне нису остале на снази до њиховог времена. Али су зато њихова сведочанства о политичким збивањима, бар у општим цртама, свакако поузданија: маркантне епизоде те врсте живеле су у народним и породичним традицијама. При таквом преносу информација морају се очекивати бројне тенденциозне измене, али се на тај начин ипак могла сачувати атмосфера односа који су у друштву владали по установљењу Републике.

Судећи по таквим подацима, римско друштво је после протеривања етрурских краљева захватила економска и политичка реакција, која показује да су етрурске установе до тада оствариле само ограничен утицај на римске сточарске генсове. Политички живот тих година обојен је сукобима водећих патрицијских породица и односима заснованим на гентилским везама.⁴⁰⁾ Генс не само да задржава политички значај, него и

³⁸⁾ Tibiletti, *Ath.*, 26, стр. 176 сс. и нарочито Kaser, *Die Turen*, стр. 28 сс (cf. *Eigentum*, стр. 239 сс; 253 сс), који одбацује учење о посесоровом праву *sui generis*, а у анализама много већу пажњу посвећује друштвено-историјским условима.

³⁹⁾ Римска традиција приписује нека освајања већ Ромулу и његовим наследницима; међутим, у светлу тадашњег степена развоја римске заједнице, а посебно имајући у виду њен положај према Етрурији, ови подаци не изгледају вероватни (в. *Bozza*, стр. 121 с).

⁴⁰⁾ *Cornelius, Untersuchungen zur frühen röm. Geschichte*, 1940, стр. 128 с; *De Martino*, I, стр. 263.

узима улогу самосталног „међународног“ фактора — појава која није била могућа под организованом управом етрурских владара.⁴¹⁾ Све то говори да гентилска организација није изгубила материјалну основу током етрурске доминације, и да је уклањање овог спољашњег чиниоца омогућило да она поново оживи.

С друге стране, несумњиви успон водећих патрицијских породица, а и учестали социјални проблеми, указују на знатан степен економске и друштвене диференцијације,⁴²⁾ која би морала да доприноси ерозији гентилских веза. По свему судећи до тога, бар неко време, није дошло. Ова противуречност се може објаснити само промената до којих је морало доћи унутар самог генса: почетком Републике генс је свакако добио такве особине које су га претвориле не у сметњу, већ у подршку јачању његових најистакнутијих чланова. Разумљиво је да су се основне промене морале одиграти у економској сфери — практично у односима на *ager gentilius*-у, земљишту које је било материјална основа кохезије гентилске заједнице.

Какве су могле бити те промене? Нажалост, о томе готово да и нема података. Но нема сумње да је стабилизација друштвеног положаја гентилских старешина, њихово прерастање у затворену сенаторску олигархију — *patres*, последице улоге коју су добили у процесу настајања раних облика аргарне зависности. То скоро изричито каже Фест кад објашњава да су „сенатори названи 'patres' због тога што су додељивали сиромасима парцеле земље једнако као и својој деци.“⁴³⁾ Иако фрагмент не може прецизно да се датира, реч је свакако о економској компоненти најранијих клијентских односа, који су били један од стубова на којима је почивао престиж сенатске аристократије.⁴⁴⁾ Али, каква је била та земља кју су сенатори давали клијентима? Она свакако није била у приватној својини, јер су до пунских ратова такве парцеле биле врло скромних размера.⁴⁵⁾ Могло се радити о *possessiones* — оне су, како је већ речено, специфично патрицијски облик замљопоседа — али сигурно не у почетку, када јавних земљишта није ни било или су била у почетку: традиција, наиме, говори о развијеним клијентским односима од најстаријих времена. Вероватно је, дакле да су гентилске старешине користиле управо земљу која је припадала њиховом генсу да би на њој изградиле основе своје моћи. Начин на који се то догодило није нам поз-

⁴¹⁾ То показују традиционална саопштења о походу генса Фабија и њиховом поразу код Кремере (Liv. II, 50) и о рату који је Кориолан, предводећи своје клијенте, повео против Анција (в. Dell'Orto, *La formazione dello Stato patrizio-plebeo*, 1950, стр. 83. и н. 116)

⁴²⁾ Карактеристична је масовна презадуженост плебејаца, при чему су њихови поверници редовно патрицији. За почетак Републике везана је серија података ове врсте (Станојевић, *Зажан и камата*, 1966, стр. 42 и 80 с.)

⁴³⁾ Festus, *vo patres*: *Atque ii patres dicti sunt, quia agrorum partes attribuerant tenuioribus perinde ac liberis*. Овај фрагмент је неке ауторе навео да ранорепубликанске аргарне односе оквалификују као феудалне (нпр. Neumann, *Die Grundherrschaft der römischen Republik*, 1900, стр. 11 ss; Schwarze, стр. 39 ss; Frank, *Storia economica di Roma* (trad. it.), 1924, стр. 16;

Парфентбев, к теорији и историји аграрног закона Лицинија — Сектија, доклади Ак. наук СССР. В. 1930. г. 4-11

⁴⁴⁾ Број клијената је био основни индикатор снаге појединих генсова; у неким случајевима он је вишеструко премашивао број гентила (в. De Martino, I, стр. 37 с. и н. 59).

⁴⁵⁾ Током прва три века Републике нису асигниране парцеле веће од 7 југера (око 1,75 ha), што показује низ Ливијевих података о оснивању колонија или појединачним доделама земље (IV, 36. 11; 47. 7; V, 24. 4; 30. 8; VI, 16. 6; VIII, 11. 13; 21. 1. — Cf. Heitland, *Agricola*, 1921, стр. 133 сс.)

нат, али су подједнако прихватљиве две могућности. Унутрашња диференцијација је могла довести до фактичке поделе гентилске територије, при чему би *patres* добијао лавовски део земље и на њу затим доводио своје клијенте. У истим условима, међутим, он је могао постепено да „експроприше“ остале гентиле или део њих од права према заједничкој земљи и да их претвори у своје клијенте: тако би његов привилеговани положај у рату и политичком животу добио природан одраз на унутрашњим односима у генсу.⁴⁶⁾ Како год да се процес одвијао, он је текао без великих потреса који би непосредно угрожавали формалну структуру гентилске организације. То је омогућило да генс опстане, и чак га привидно ојачало, јер је он у оваквом облику био задовољавајућа основа за одржавање новог положаја гентилске аристократије.

Како су се ове промене одигравале унутар генса, не избијајући на политичку арену која је била позорница борбе плебејаца против гентилске организације у целини, нормативни оквир односа на *ager gentilius*-у остао је непромењен. Нове установе аграрног права биле су резултат борбе плебејаца за учешће у подели освојених земљишта, и оне ће временом бити уграђене у правни систем патрицијско-плебејске државе која се стварала. Остајући по страни од ових збивања, *ager gentilius* није ни био правно дефинисан: он је формално и даље територија генса, али у стварности њиме управља и све више располаже гентилски старешина. Он — *patres*, сенатор — постаје економски господар генса, а тиме и његов представник пред заједницом. Тако се заједничка земља појављује као атрибут његовог друштвеног субјективитета: представљајући генс, он у извесном смислу „представља“ и *ager gentilius*, иако овај формално остаје друштвена својина — ванправна или, тачније, претправна категорија.⁴⁷⁾

Када су, упоредо са оваквим развојем или касније, Римљани освајали нове територије, они их нису могли третирати другачије него као земљу коју су до тада поседовали. Непосредно по освајању сматрало се да земља припада колективну генсова, што је у пракси значило да њоме управља заједница гентилских старешина.⁴⁸⁾ Та заједница је била институционализована у сенату, па је он природно постао место на којем се одлучивало о судбини освојених земљишта. Имајући пред очима традиционално аграрно уређење, у почетку је сенат свакако делио земљу између генсова. Али, како су о подели одлучивали исти људи којима ће земља у крајњој линији и припасти, а територија је у међувремену нарасла до размера које су омогућавале да се апетити сенатора задовоље без

⁴⁶⁾ Као што је познато, садашња знања о пореклу ране клијентеле су доста непоуздана. На основу неких показатеља није извесно иста претпоставка да су клијентни поцинали од гентила (в. Пухан, Римско право, 1972, стр. 20).

⁴⁷⁾ Већина истраживача наишла на тешкоће при покушају да дефинишу *ager gentilius*, пошто редовно прибегавају правној терминологији (Нпр. Voza, 146 сс. и De Martino, I, 24 сс). Он у основи представља друштвену својину, коју није могуће — нити потребно — дефинисати правним појмовима (Стојчевић, Облици својине у старом Риму, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4 (1970), стр. 346 сс; Римско приватно право, 1978, стр. 129).

⁴⁸⁾ Слично Немировский, История раннего Рима и Италии, 1962, стр. 241.

већих тешкоћа⁴⁹⁾ — временом се улога сената своди на оглашавање да одређено земљиште сенатори могу да присвоје. Тим путем се једнострана окупација на основу одлуке сената учвршћује као необичан, али сасвим разумљив начин стицања *possessio*.

Уколико је изнето схватање о пореклу *possessio* тачно, она није била никакво право, поготово не приватно, али се не може говорити ни о јавној (сувереној или чак феудалној) власти посесора на окупираном земљишту. У ствари, ова установа се обликује у средини у којој је унутрашња функција државе још увек рудиментарна, а право уређује само оне друштвене односе који се нису могли заштитити традиционалним нормама. Посесор није у таквој ситуацији: његови односи са другим учесницима у окупацијама, као и са заједницом у целини, регулисани су обичајима који су обезбеђивали да поступак окупације не изазове конфликте и да се затим земља несметано користи. Код римских писаца се сачувала успомена на овакве норме.⁵⁰⁾ С друге стране, „овлашћења“ посесора према запоседнутом земљишту — тачније његова могућа фактичка понашања — вероватно нису апстрактно, па ни јединствено одређивана већ су зависила од кохезије и снаге његовог генса, броја и положаја клијената и сличних конкретних околности. Ако је формално и тачна констатација да се овде ради само о „моралним нормама“ које „још увек нису позитивни прописи“,⁵¹⁾ она пре замагљује него што прецизира њихов друштвени значај и делотворност. Субјекти окупације су припадали једној малобројној, затвореној и конзервативној друштвеној групи, која је неговала *virtus romana* и *bona fides*. Ни неки други међусобни односи *patres*, иако мање изложени контроли јавности, нису били заштићени правним нормама.⁵²⁾ У случају ретких инцидената, или када би се појавиле неосноване претензије лица изван привилегованог круга посесора, ствари је доводио у ред магистрат — такође један од патриција — на основу свог општег империјума.⁵³⁾

У светлости овакве природе аграрних окупација, разумљиво је због чега оне, као установа, нису довођене у питање, иако су стално биле у средишту борби за земљу. Плебејци нису могли на овај начин да стичу поседе зато што нису били укључени у гентилску организацију: строго узев, за њих није ни било места у постојећем систему аграрних односа. Уместо да траже потпуну измену земљишног режима, на начин који би им омогућио да земљу користе равноправно са патрицијама — што би значило елиминисање последњих остатака гентилског уређења, а у V веку за то још није било услова — плебејци су зах-

⁴⁹⁾ У односу на површину коју је обухватила половином V века, римска територија се до победе над Вејима (396. године п. н. ере) двоструко, или чак троструко проширила (в. Schwarzе, стр. 50 s и Beloch, стр. 620). Само незнатан део земље у овом периоду је подељен плебејцима, на основу *lex Fabia* (479. године, в. Livius II 48.2) и *lex Icilia* (тзв. „*lex de Aventino publicando*“ из 456. године, в. Liv. III, 31.1; 32.7; Dion. Halicarn. X, 32.2-4).

⁵⁰⁾ Они често говоре о обичају који је забрањивао да појединац окупира више земље него што може да обради расположивим средствима (*Columella*, 1.3; *Corpus agrim. rom.* 100.4; 101, 11; 102.11. Cf. *ibid.* 53.4).

⁵¹⁾ Тако Tiblletti, *Ath.* 26, стр. 221.

⁵²⁾ На пример неформални зајам (*mutuum*) или *Fiducia* (в. Стојчевић, Римско приватно право, стр. 248 и s.).

⁵³⁾ Вероватно је управо решавање оваквих ситуација условило настанак интердиктне заштите (Стојчевић, *op. cit.* стр. 121; Пухан, стр. 233).

тевали да им се део земљишта „додели“ (асигнира). Тиме би један део територије био изузет од редовног поступка и подвргнут специјалном режиму, у складу са посебношћу друштвеног положаја плебејаца.

Иако нерадо, патрицији су повремено морали да прибегавају оваквом поступку, да би на преосталом (свакако знатно већем) делу територије могли да одрже односе који су им осигуравали владајући друштвени положај. Из истих разлога сами патрицији никада нису покушали да своје *possessions* претворе у квиритску својину: она је настајала „доделом“, асигнацијом, а њима није било разумљиво зашто би требало да добију нешто што су и иначе сматрали изворно „својим“, као што је и цело друштво било „њихово“ у мери у којој се заснивало на гентилском наслеђу. У почетку су таквој трансформацији стајала на путу и, још увек мање-више жива, права гентила; када је дефинитивним распадањем генсова та препрека нестала, традиција је *possessions* већ била учврстила као специфично сенаторску форму земљопоседа. Уосталом, посесорима квиритска својина не би донела неке видљиве предности: компликовани поступак својинске заштите није се у ефикасности могао мерити са једноставним политичким и полицијским средствима која су им стајала на располагању.

Тек током следећих векова, под утицајем промена које захватају основне сфере друштвеног живота, концепт *possessio* почиње да губи своје архаичне особине. Први фактор који је на то утицао био је, бар непосредно, политичке природе. Иако споре, економске промене током V и почетком IV века створиле су услове да се дефинитивно уобличи патрицијско-плебејска држава. Плебејци, наиме — захваљујући ратовима, трговини и занатству, а у мањој мери и интензивној пољопривреди — постају довољно снажни да би могли да поставе питање свог равноправног учествовања у јавним пословима. У том контексту није се могао заобићи ни проблем права на коришћење земљишта: у римском друштву, превасходно аграрном, ови захтеви су били међусобно условљени. Стога не изненађује да су по римској традицији истовремено, 367. године п.н. ере, на предлог народних трибуна Гаја Лицинија Столона и Луција Секстија Латерана донети закони којима је санкционисано да један од двојце конзула мора бити плебејац, а да нико не може поседовати више од 500 југера *ager publicus*.⁵⁴⁾ Том приликом су, по свему судећи — иако о томе нема података у изворима — и плебејци добили право да врше окупације и стичу *possiones*.⁵⁵⁾ На тај начин је ова установа први пут делимично правно уређена, изгубивши и последње трагове свог гентилског порекла. То је олакшало њено даље прилагођавање условима који су се, нарочито после ратова са Картагином, готово преко ноћи из основа изменили. Продирање робно-новчаних односа у римску привреду није могло мимоићи ни аграрне односе и довело је до комерцијализације свих облика коришћења зем-

⁵⁴⁾ Ливиус, VI, 35,4—5. Ови закони су у науци изазвали живу дискусију која се још увек не може сматрати окончаном. Резиме досадашњих истраживања дао је Sterckx, *Arrien, Plutarque et les premiers règlements de modo agrorum*, RIDA 16(1969), стр. 309—337. Цитирани радови Фојгта, Шварца, Тибилетија и Бурдеза такође су добрим делом посвећени овом проблему.

⁵⁵⁾ У том смислу Karlowa, I, 127; Tibilotti, Ath. 26, стр. 216 s; Burdese, стр. 54.

љишта. *Possessiones* се тако укључују у грађанскоправни промет: посесори су их могли продавати, издавати у закуп и остављати наследницима.⁵⁶⁾

Тек тада је овај облик поседа добио оне карактеристике које му приписују извори и, уз мања или већа одступања, следбеници класичне теорије о *possessio*: у другом веку п. н. ере *ager occupatorius* је јавно земљиште на којем појединац окупацијом, на основу одлуке државног органа, стиче прекарну државину и за чије коришћење можда плаћа годишњи вектигал. Али овим новим, правним елементима само је наглашен хибридни карактер установе, јер иако може да користи окупирану земљу, посесор окупацијом није стекао никакво субјективно право. Његов положај према држави, која је под притиском социјалних захтева у овом периоду била склона честим осцилацијама у области аграрне политике, био је крајње несигуран. Таква ситуација је стајала на путу развоју пољопривредне производње, и није се могла дуго одржати: у току превирања која је покренула реформа браће Грах, један од завршних и историјски најзначајнијих потеза било је претварање највећег броја *possessiones* у приватну својину.

Мр Мирослав Милошевић

SUMMARY

On the origin of possessio agri publici

The agrarian organisation of the Roman Republic is distinguished by the co-existence of diverse types of land structure, which have emerged as the result of the implementation of legal mechanisms for the settlement of social conflicts over land. Due to its role in these conflicts, numerous archaic characteristics and a relative economic significance, among them special attention should be devoted to "possessiones" which have been established by individual occupation.

The problem of origin and nature of this category cannot be solved by legal and dogmatic analysis, as attempted by the "classical doctrine", the founder of which had been Niebuhr. The circumstance that sources mention in connection with the earliest social upheavals, their patrician character and the minimum role of the state in their emergence, all evidence that the category "possessiones" are the result of the evolution of agrarian relations prevalent on the original territory of the Republic.

At the beginning of this epoch the political role of the large family is maintained and even strengthened; on the other hand, there has come to the strengthening of the leading patrician families and the aggravation of economic inequality. The contradiction of this development, which was not real, may be explained by the alteration of relations on the gentile land,

⁵⁶⁾Cf. Карова, II, стр. 316 s; Kaser, Eigentum, стр. 241 ss. Тај промет се, свакако, није могао обављати формалним актима *ius civilea*.

which had been more closely tied to the political subjectivity of "patres", becoming the basis of their social and political prestige. But, since the change had come about within the large family, gradually and outside the main social conflicts through which the legal framework of the agrarian establishment had been developed, this land had formally remained in social ownership — a non-legal (that is, "pre-legal") category.

This situation has been transmitted to the newly seized land: at the first moment it had been considered the property (ownership) of the collective of the large family, which practically meant the ownership of the collective "patres" institutionalised in the Senate. The Senate is therefore the natural place where decisions over the fate of this land had to be made. The Senate probably originally decided the issue of its division among the family collectives (that is, patres), while with the increase by territory and the development of the principles of division into custom norms there had become a habit to occupy land individually on the strength of Senate decisions, as a manner of acquisition of "possessionses". Therefore the exclusion of the masses from the right to occupation is understandable as well as the maintenance of the non-legal normative framework of this type of land ownership.

Subsequent sporadic and prevalently external interventions could not to a larger extent change the original nature of "possessionses". Their hybrid character could not be brought into accordance with the needs of developed economic life and legal business of the late Republic, so that in the framework of the transformation initiated by the reforms of the Brothers Gracch these properties had been transformed into private ownership.

ПРИЛОЗИ

САМОУПРАВЉАЊЕ У УСТАВИМА СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Самоуправљање као историјски нови систем друштвених односа, представља са друштвеном својином средстава за производњу, једну од најбитнијих константи социјалистичког развика Југославије већ више од три деценије. Са становишта историје овај период је релативно кратак да би се могло говорити о завршеном процесу корених промена у једном друштву. Међутим, овај период је довољно дуг да потврди принцип самоуправљања као историјску димензију социјализма и као стварност која већ дуго није „југословенски експеримент“.

Развој самоуправљања од првих, почетних облика, па све до данашњег дана, одвијао се у знаку непрестаног трагања за новим решењима помоћу којих би се остварила историјска функција овог система друштвених односа — што непосредније, стварно учешће радних људи у одлучивању како о непосредним, тако и о трајним интересима и циљевима социјалистичког друштва.

У складу са основним поставкама научног социјализма, по којима одређење за социјалистичко самоуправљање има као крајњи циљ укидање класног друштва, претварањем свих радника у носиоце власништва средстава за производњу, као и управљања условима и резултатима свога рада, — свака нова етапа развика југословенског уставног и политичког система означавала је крупан корак даље у правцу афирмације самоуправљања. Као израз и пројекција нових продукционих односа, а истовремено и као снажно средство за даљи развој и учвршћивање тих истих односа, самоуправљање је потврдило свој историјски смисао и улогу незамењивог облика социјализма.

Сагледавање историјског континуитета развоја самоуправљања у Југославији представља најбољу потврду историјске улоге и значаја друштвених преображаја остварених у протекле три деценије.

Идеја водиља континуираног развоја самоуправљања садржана је у марксистичком захтеву по коме сви облици политичког организовања морају бити у функцији основног историјског процеса ослобођења рада.¹⁾ Полазећи од чињенице да је ослобођење рада, односно радничке класе процес, а револуција, такође, процес непрекидног продубљивања друш-

¹⁾ У општем статуту Међународног радничког удружења, усвојеном на Првој интернационали, Маркс истиче: „Економско ослобођење радничке класе је онај велики циљ коме сваки политички покрет треба да буде потчињен као средство“. К. Маркс и Ф. Енгелс: Изабрана дела, „Култура“, 1949. стр. 366.

твених промена којима се остварује то ослобођење радничке класе најамног положаја, — изградња социјалистичког самоуправљања заснивала се на дијалектички схваћеној повезаности и међусобном утицају револуционарних промена у сфери продукционих односа, у којој је јачао самоуправни положај удружених радника у производњи и расподели, и промена у систему политичких односа и политичког организовања радничке класе.

Настојање да се путем све снажније улоге радника у управљању и располагању радом и укупним друштвеним капиталом обезбеде и остваре услови за учвршћивање доминантног положаја радничке класе, представљало је главну покретачку снагу динамичног развитка самоуправљања. Самим увођењем и сталном изградњом таквог система друштвених односа, постепено је стваран и нови концепт политичког система социјалистичког друштва, који је познати теоретичар и визионар социјализма, Едвард Кардељ назвао политичким системом социјалистичког самоуправљања.²⁾ Самоуправљање се у протеклом периоду потврдило као историјска димензија социјалистичке демократије и социјализма уопште.

Као темељна карактеристика друштвено-политичког система социјалистичке Југославије, самоуправљање је у своме досадашњем уставном развитку прошло неколико значајних фаза. Имајући у виду историјски континуитет у смислу сталног трагања за новим, погоднијим облицима којима се може постићи јединствен циљ — прерастање радничке класе у стварног хегемона свих друштвених односа и процеса, — означавање појединих фаза развоја самоуправљања врши се само условно, с обзиром на одређене значајније промене које су се одвијале током континуираног, јединственог развитка система. Постепено прерастање самоуправљања у глобални систем друштвених односа представља заједничку карактеристику у и основну нит која повезује све етапе досадашњег развитка овог принципа.

Социјалистичко самоуправљање није отпочело 1950. године, како се то често истиче, када је правно и фактички уведено као основни облик развоја продукционих односа у нашем друштву. Самоуправљање се родило већ у току социјалистичке револуције и од самог њеног почетка представљало је један од најзначајнијих покретачких фактора. Наиме, радничка класа, сељаштво и све напредне снаге управо су се определиле за народноослободилачку борбу и социјалистичку револуцију имајући пред собом јасне циљеве које је истакла Комунистичка партија Југославије као авангарда радничког покрета. Ти циљеви су били суштински израз тежње за изградњом система у коме ће се остварити ослобођење те исте радничке класе.

Самоуправљање, схваћено у наведеном значењу, почело се развијати већ 1941. године, са настанком првих ослобођених територија. Оснивањем народноослободилачких одбора, као првих клица нове народне власти, као и постепеним преузимањем фабрика и радионица од стране

²⁾ Е. Кардељ: *Правни развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*, изд. Комунист, Београд, 1977.

радника у циљу спонтаног или организованог обезбеђивања рада и управљања њима, — стварана је широка самоуправна основа као услов и полазна тачка за изградњу новог система народне демократске власти.

Народноослободилачки одбори су били не само облик народне власти у сложеним условима социјалистичке револуције, већ и први израз револуционарне стратегије из које ће настати и развити се општа политичка теорија о изградњи оригиналног типа демократског политичког система у коме улогу јединог хегемона свих историјских збивања има радничка класа и цео радни народ.

Са гледишта уставног развитка самоуправљања, континуитет промена у изградњи новог система потврђује чињеница да су све уставне промене оствариване после револуције означавале даљу потврду, наставак и продубљивање основних демократских принципа за које се наше друштво определило већ у револуционарној борби, а у складу са објективним и субјективним условима момента у коме су промене вршене. Питање класне суштине новог друштвено-политичког система решено је дефинитивно у самој народноослободилачкој борби.

Међутим, научна објективност захтева да се укаже и на историјску чињеницу да самоуправљање, иако чврсто утемељено у основе новог друштвеног система већ у самом његовом настајању, није имало, нити је у датим условима могло имати, потпуно праволинијски ток. Одређена цик-цак кретања, тешкоће, па и слабости, пратили су његов развитак током протеклог периода. У појединим фазама ове појаве су биле изражене у јачем степену, али је веома битно да оне никада нису доводиле у питање сам концепт самоуправљања. Посебно је значајно да су узроци и појавни облици негативних тенденција на време уочавани, и да су у складу с тим предузимане мере за њихово превазилажење.

Претходна констатација је неопходна за разумевање, оцену и остваривање самоуправљања у друштвеном и политичком систему Југославије. Она уједно објашњава и релативно честе промене устава у протеклом периоду. Наиме, оријентација по којој је самоуправна „алтернатива“ основна и неотуђива одлика социјализма Југославије, представљала је главни узрок сталног тражења нових облика што бржег преласка из политичке државе у самоуправну заједницу.³⁾ Устави су доследно изражавали ту оријентацију у мери коју су омогућавали реални друштвени услови.

Имајући у виду управо објективну условљеност самоуправљања материјалним, друштвеним, културним и другим чиниоцима друштва које се опредељује за овакав систем друштвених односа, — разумљиво је што први југословенски Устав није формулисао ово начело. Као акт завршетка и потврде прве, политичке фазе револуције, Устав ФНРЈ од 1946. године је пошао од основног циља да новом систему народне власти обезбеди одговарајућу класну основу. У своме члану 6. овај Устав прокламује принцип по коме „У Федеративној Народној Републици Југославији сва власт произлази из народа и припада народу“. Пошло се, дакле,

³⁾ В. др Ј. Борђевић: Уставно право, изд. Савремена администрација, Београд, 1976. стр. 284, 285.

од начела народног суверенитета, али не у његовом класичном облику. Нова садржина и демократизам овог полазног политичког принципа обезбеђена је класним карактером и народноодборском политичком организацијом нове власти.

Народни суверенитет према првом Уставу битно се разликује и по својој суштини и по друштвено-политичком смислу од оног који је прокламовала буржоаска револуција. То је суверенитет који припада радном народу чија је основна снага радничка класа предвођена Комунистичком партијом Југолавије. Као такав, он је представљао најважнији политички инструмент који је обезбеђивао концентрацију власти у рукама оних друштвених снага које су извеле социјалистичку револуцију.

Устав је инаугурисао политички систем народне демократије. Међутим, овај систем није био у пуном складу са новим обликом власти успостављеним и учвршћеним не само уставима, већ и другим актима из тога периода. Наглашена улога државе у свим областима друштвеног живота, обезбеђена државном својином основних средстава за производњу, означавала је битну карактеристику ове прве постреволуционарне фазе и то најпре на основи Устава, а постепено и изван онога што је он претпостављао.

Револуционарни етатизам био је производ, али и несумњива потреба социјалистичке револуције у наведеној фази развоја. За недовољно развијену земљу, оптерећену бројним тешкоћама и опасностима карактеристичним за историјски тренутак, било је неопходно обезбедити не само политичку стабилност, већ и снажну концентрацију средстава за производњу и средстава акумулације. У тим условима одређени етатизам био је не само потребан, већ и прогресиван, иако је потиснуо у извесној мери искуство у политичком организовању нове власти у народноослободилачкој борби, које је замењено централизованијим облицима управљања.

Међутим, етатизам и централизам маколико неопходни у првој фази, веома брзо су почели да условљавају појаву одређених негативних тенденција чије је откривање омогућило отварање нове етапе у уставном и друштвено-политичком развоју наше земље.

Прва таква тенденција испољила се у појави реалне опасности настајања не само једног новог друштвено-политичког слоја управљача, које су Маркс и Лењин назвали бирократијом, већ и бирократизације саме организације нове власти. Револуционарни мислиоци, почев од Маркса до низа његових следбеника, непрекидно су указивали на велику опасност појаве бирократије, која прети да угрози тековине социјалистичке револуције. Она је, уосталом, откривена у свим револуцијама, па и у првој социјалистичкој. Велики револуционар и визионар модерног доба — Лењин, са посебном оштрином је указивао на бирократију као велику опасност за социјалистичко друштво.⁴⁾

⁴⁾ В. др Н. Пашић: Политичко организовање самоуправног друштва изд. Комунист, Београд, 1970.

Сагледавање стварне опасности појаве и наметања бирократије као посредничког управљачког слоја, који прети да прерасте у политички владајући слој, представљало је историјски повод за увођење самоуправаљања у непосредном његовом облику.

Доношење Основног закона о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива, јуна 1950. године, означило је историјску прекретницу не само у развоју југословенског друштвено-политичког система, већ и социјализма уопште. Опредељење за радикалне промене и за темељну реконструкцију система власти и управљања проишло је из дубоког уверења напредних снага друштва, са Комунистичком партијом на челу, да је развијање самоуправних и демократских облика који обезбеђују доминацију радничке класе у друштвеној репродукцији, као и у систему у целини, — најефикасније средство у борби против централистичких и етатистичких тенденција. Даљи развој самоуправљања показао је да је увођење самоуправљања последица убрзаног откривања стварних опасности бирократизације система, а не међународног положаја Југославије и сталинистичког концепта изградње социјализма и познатог притиска на Југославију. Ово друго је могао бити само повод за дубоку теоријску и политичку анализу процеса остваривања система, као и за оправдану оцену да не треба чекати да сам развитак друштва постепено отклони и превазиђе сметње које је условљавала заостала економска структура, релативно назак ниво друштвене свести и неразвијеност радничке класе у модерном смислу речи. Наше друштво се определило за остваривање Лењинових идеја и ставова о нужности и могућности револуционарних преображаја у посебним условима. Комунистичка партија је сматрала да би свако одлагање представљало акт неизвесности.

У Експозеу о Предлогу закона друг Тито је истакао да ће „доношење тог закона бити најзначајнији историјски чин Народне скупштине после доношења Закона о национализацији средстава за производњу”.⁵⁾ У суштини, доношење Основног закона о радничком самоуправљању означило је прву дубљу промену уставних начела, иако овај Закон није назван уставним законом, нити је донет по процедури предвиђеној за вршење уставних измена.

Начело прокламовано у првом члану наведеног Закона по коме „Фабрикама, рудницама, саобраћајним, транспортним, трговинским, пољопривредним, шумским, комуналним и другим државним привредним предузећима, као општеномском имовином, у име друштвене заједнице управљају радни колективи у оквиру државног привредног плана, а на основу права и дужности утврђених законима и другим правним прописима. Радни колективи остварују ово управљање преко радничких савета и управних одбора предузећа и радничких савета и управних одбора виших привредних удружења, у којима је удружено више привредних предузећа”, — поставило је основу за успостављање процеса који и данас траје. То је био први акт превазилажења етатистичког концепта демократије и први облик ширења принципа народног суверенитета на

⁵⁾ Јосип Броз Тито: Говори и чланци, Загреб, 1959., том V, стр. 220.

област својине и управљања привредом. Спајање политичког и економског суверенитета у рукама непосредних произвођача, као суштинско обељежје стварне социјалистичке демократије 1950. године престало је да постоји само као далека визија оних револуционарних мислилаца који су сагедавали његов дубоки историјски смисао и значај.

Оцењујући значај увођења радничког самоуправљања потребно је нагласити две значајне чињенице. Прво, самоуправљање произвођача у привреди, као иницијална форма ослобађања продукционих односа иако знатно ограничено не само по ширини захвата области друштвеног живота, већ и по домаћају самоуправних права радника, — никада није схватано као облик парцијалног побољшања положаја оних који раде у фабрикама. Оно је од самог почетка схваћено као основа историјског процеса ослобађања рада у свим сегментима рада и управљања друштвеним пословима. Најзначајнију потврду ове констатације представља промена концепције о народним одбранама извршена Општим законом о народним одборима, донетим априла 1952. године. Нова концепција огледала се не само у томе што је обезбеђена основа за децентрализацију у корист народних одбора као локалних органа власти, већ што је посебно интересантно, што је у Закону изражена тенденција прерастања народних одбора у самоуправне органе. Увођење већа произвођача у структуру народних одбора означило је први облик повезивања самоуправљања у производњи са самоуправним одлучивањем радних људи и грађана о пословима локалне заједнице. Ово повезивање и интегрисање самоуправљања стварало је могућност да се у комуни, која је добила прве своје темеље, оствари далеко виши степен самоуправности од онога који је могућ у класичним облицима локалне самоуправе.

Друга значајна чињеница коју треба имати у виду приликом разматрања прве фазе у развоју самоуправљања, састоји се у констатацији да је први облик самоуправљања уведен само на основу закона. Он није био уставна институција, нити је довољно нормативно разрађен у сдржинском смислу. Међутим, ова чињеница не умањује историјски значај радничког самоуправљања.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти, донет јануара 1953. године, значајан је већ по томе што по први пут у историји самоуправљање подиже на ранг уставног принципа. Свест о томе да је неопходно да се одређеним уставним променама отворе простори за даљи развој самоуправљања и да се сви институционални облици доведу у његову функцију, — представљала је основни разлог за уставну ревизију непуне три године по доношењу Закона о радничком самоуправљању. Истовремено, свест о потреби да се уставна решења ускладе са реалношћу у којој нису остварени друштвени предуслови да се уставни систем конституише у потпуности као самоуправни, условила је отварање нове фазе уставног развоја на један специфичан начин. Није донесен нови устав, нити је извршена проста измена старог. Донет је Уставни закон, који је заједно са неукинутим деловима Устава од 1946. стварао основу за нови уставни систем, потврђујући, притом, и континуитет развоја.

У целини посматрано, Уставни закон је представљао израз настојања да се друштвено-политички систем и његова перспектива ускладе са самоуправним преображајима продукционих односа и новим положајем удружених произвођача који се тих година почео изграђивати и потврђивати као трајна оријентација.⁶⁾

Са гледишта уставноправног развитка самоуправљања најзначајније су следеће карактеристике Уставног закона.

Прво, прокламован је принцип по коме „Сва власт у Федеративној Народној Републици Југославији припада радном народу“. Народни одбори, народне скупштине, раднички савети и други самоуправни органи, као и различити облици непосредног управљања утврђени су као облици остваривања власти радног народа.

Најзначајније је то што је Уставни закон прогласио да је друштвена својина средстава за производњу, самоуправљање произвођача у привреди и самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу основа друштвеног и политичког уређења земље. Уграђивање друштвене својине у основе система и њено везивање за самоуправљање, потврдило је већ започет процес трансформације друштвене основе социјализма и превазилежења концепције о државној својини као највишем облику социјалистичке својине. Тиме је створена реална основа економског суверенитета.

Самоуправљање је проширено и на друштвене службе: просвету, културу и социјалне службе. Хоризонтално ширење самоуправљања означило је почетак процеса његовог прерастања у глобални систем друштвеног организовања.

Самоуправљање у привреди и политичко-територијалним јединицама ближе је уставно разрађено са циљем да се изразе његове основни елементи. Друштвена својина и самоуправљање у области друштвених служби нису на исти начин третирани, што је одговарало тадашњем стању у сваком погледу.

Уставни закон донео је значајне промене и у организацији власти. Основни циљ ових промена представљало је опредељење по коме, у складу са марксистичким ставовима, промене у друштвеној основи морају да добију одговарајући израз и потврду у сфери политичког организовања. Међу најзначајније промене спада јаче истицање и обезбеђивање начела скупштинске владавине, дакле, јачање положаја демократских представничких тела. Увођење већа произвођача у структуру свих скупштина означило је не само крупан допринос јачању скупштинског система већ и полазну тачку за повезивање самоуправне сфере друштва и сфере политичког одлучивања. Начин образовања и положај већа произвођача у одлучивању у скупштинама, битно су проширили домете самоуправљања, отварајући пут за превазилажење опште политичке репрезентације у политичком одлучивању.

У десетогодишњем периоду остваривања Уставног закона развитак друштвено-политичког система Југославије текао је у правцу све

⁶⁾ В. Поговор о Уставном закону, др Ј. Борђевића, Збирка савремених прописа, Службени лист ФНРЈ, Београд, 1958.

бржег прерастања самоуправљања у основни друштвено-економски однос и опште начело друштвено-политичког система у целини. Треба додати да се то одвијало у условима убрзаног привредног развоја, са стопом раста коју ретко бележе земље света.

За наведени период карактеристична је нарочито година 1955. када је конституисан комунали систем у своме савременом облику. На основу тада донетог Закона о уређењу општина и срезова, потврђена је класична Марксова идеја о самоуправној комуни. Општине су дефинисане као основне друштвено-политичке заједнице производње, потрошње и управљања, и тиме као основа читавог система самоуправљања.

На VII конгресу СКЈ, 1958. године, усвојен је нови Програм Савеза комуниста, којим је дат снажан подстицај развоју самоуправног друштва у правцу слободне асоцијације произвођача.

У складу са постигнутим резултатима у уставном развоју, а посебно у области самоуправљања, као и основним циљевима Програма СКЈ, било је потребно да се приђе изради конзистентног самоуправног уставног система и тиме створи сигурна основа за његов даљи развој. Овај циљ остварен је доношењем Устава од 1963. године, који је означно комплетну уставну ревизију.

По своме карактеру и основној концепцији Устав од 1963. је оригиналан акт и као такав потпуно нова појава у историји уставности. Он је превазишао појам класног устава и по свему се испољио као најшира повеља самоуправљања.

Оригиналност овог Устава изражена је већ у његовим Основним начелима. У њима је први пут у дотадашњој историји дата не само дефиниција социјализма као друштвеног система, већ и његова филозофија, друштвено-политичка и друштвено-економска основа, као и стратегија даљег развојка.

Социјалистички систем дефинисан је полазећи од неприкосновеног положаја и улоге човека а његова основна функција одређена је управо тако да обезбеди стварне услове да радни човек, односно радничка класа оствари своје потпуно ослобођење. При томе, Устав се не задржава на формалној прокламацији по којој „Социјалистички систем у Југославији заснива се на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима и ствараоцима, чији рад служи искључиво задовољавању њихових личних и заједничких потреба“, већ утврђује и неприкосновене основе тога система. То су: друштвена својина средстава за производњу, ослобођење рада, право човека да ужива плодове свога рада, самоуправљање радних људи у радној организацији и у општини и другим друштвено-политичким заједницама, демократски политички односи и други елементи којима се обезбеђује да „Друштвено-политички и економски систем произилази из оваквог положаја човека и служи њему и његовој улози у друштву“.⁷⁾

Самоуправљање је, дакле, Уставом од 1963. подигнуто на ниво основног принципа друштвено-политичког система у коме „све облике управљања, укључујући и политичку власт, стварају радничка класа и цео

⁷⁾ Устав СФРЈ од 1963., Основна начела, одељак II

радни народ за себе у циљу организовања друштва као слободне заједнице произвођача, и то обезбеђују: остваривањем *друштвеног самоуправљања као основе друштвено-политичког система*, ...⁸⁾

Уграђујући основне идејно-политичке поставке о самоуправљању као основици целокупног система у Основна начела, која имају трајни карактер и значај, — Устав је обезбедио и његову потврду и одговарајућу конкретизацију у низу одредаба нормативног дела. Већ у првом члану главе прве, Југославија је дефинисана као „социјалистичка демократска заједница заснована на власти радног народа и самоуправљању”. Ова концизна формулација прецизирана је и разрађена низом других уставних поставки и принципа, а посебно у глави IV посвећеној друштвено-политичком систему.

У погледу карактера друштвено-политичког система који конституише Устав од 1963. нарочито су значајна два општа уставна принципа. По првом, „радни народ је једини носилац власти и управљања друштвеним пословима”, а по другом принципу се истиче да „грађани остварују самоуправљање непосредно на зборовима бирача, путем референдума или других облика непосредног одлучивања у радној организацији, општини и другим друштвено-политичким заједницама и преко својих делегата које бирају у органе управљања радних и других самоуправних организација и у представничка тела друштвено-политичких заједница”.⁹⁾ Радни народ је, дакле, носилац суверенитета и као такав гарант самоуправљања, које у себи обухвата и политичку власт и економски суверенитет. Овакв приступ означио је успостављање основе јединственог и универзалног процеса подруштвљавања власти и спречавања да се она отуђује од друштва. Самоуправљање је главна покретачка снага тог процеса.

Устав је посебну пажњу посветио разradi самоуправљања у радној организацији. У његовом члану 9. садржана је читава скала права и дужности радних људи, којима се потврђује полазно опредељење о радничкој класи као субјекту сопственог ослобођења. У домену друштвено-политичког система обезбеђене су одговарајуће институционалне гаранције да самоуправљање прерасте у основни друштвени однос. При томе, обезбеђени су механизми управљања у радној организацији од стране радника, и то у свим областима рада, али не само у радној организацији, већ и у широј заједници.

Најпре, следећи већ утврђену оријентацију на изградњу комуналног система, Устав је прокламовао принцип по коме је самоуправљање у општини политичка основа јединственог друштвено-политичког система. У посебном одељку дата је целокупна концепција друштвено-политичких заједница, а њена суштина је у томе да се ове заједнице трансформишу из облика територијалне организације државне власти у својеврсне облике самоуправне интеграције. Њихови органи израстају директно из самоуправне друштвене основе и по свим својим обележјима потврђују се као инструмент удруженог рада.

⁸⁾ Устав СФРЈ од 1963., Основна начела, одељак IV

⁹⁾ Члан 71, став 1. и 2.

Уставноправни реализам начела по коме основна структура свих друштвено-политичких заједница произлази из примарне самоуправне организације живота и рада, радне организације и месне заједнице, као облика у којима се остварује најнепосредније самоуправљање, — добио је потврду новом структуром представничких тела. Наиме, имајући у виду чињеницу да је самоуправљање продрло у све области друштвеног живота, уведено је више самоуправних већа у скупштине да би се најнепосредније изразили сви специфични интереси удруженог рада у скупштинском одлучивању. Увођење самоуправних већа (у скупштини општине по правилу једно, а у републици и федерацији четири оваква већа) одговарало је уставној концепцији о скупштини као општем органу самоуправљања и централној политичкој институцији у друштвено-политичкој заједници.

Устав од 1963. године утврдио је, несумњиво, правну основу једног новог политичког система, у коме је самоуправљање доследније него раније добило своју потврду и заштиту. На основу овог Устава постигнута су даљи значајни резултати у развоју целокупног система, а посебно у његовом самоуправном сегменту.

Међутим, сам друштвени развој отворио је и извесне противречности, које нису биле само последица несклада између нормативног и фактичког, већ и недограђености уставног концепта у погледу одређених питања.

Једна од основних противречности огледала се у парцијалности самоуправљања и објективно неизбежној тежњи да оно постане целовит систем. Наиме, Устав од 1963. тежиште самоуправљања ставља на обезбеђивање одлучујућег положаја радника у радној организацији, заустављајући га у извесној мери на „капијама фабрика“. Није обезбеђен целовити самоуправни систем у коме ће радничка класа овладати проширеном репродукцијом. То је значило битно ограничење положаја радника у друштвено-политичком систему, а истовремено је послужило и као основа за настајање одређених негативних тенденција у годинама примене овог Устава.¹⁰⁾

Уставни амандмани донети 1967., 1968. и 1971. године означили су крупну друштвено-политичку реформу (њој је претходила привредна реформа 1965.), чији је основни смисао управо у превазилажењу противречности како у развоју самоуправљања, тако и у другим областима друштвено-политичког система.

Са гледишта развита самоуправљања нарочито је интересантан амандман XV од 1968., а потом и „раднички амандмани“ XXI и XXII и XXIII од 1971. године. Пошто су ови амандмани, са низом других промена и усавршавања принципа и механизма њиховог остваривања, укључени и обухваћени Уставом од 1974. године, то ћемо указати само на основне елементе њихове садржине.

Амандман XV је деконституисао одређена питања управљања у радној организацији, проширујући тиме самоуправљање у овој области и

¹⁰⁾ Е. Кардељ: Основни узроци и правци уставних промена, Београд 1973.

обезбеђујући основу за стварање нових облика самоуправног организовања радника за вршење самоуправних права.

Познати „раднички амандмани“ регулисали су на нов, потпунији начин положај радника у удруженом раду и то како у основној организацији удруженог рада, тако и у целини друштвене репродукције. Амандманима су извршене и друге значајне измене које су обезбедиле основе за стварање кохерентног система самоуправљања Уставом 1974.

Основни циљ и најбитније обележје уставне реформе извршене најновијим Уставом СФРЈ, огледа се у даљем и доследнијем учвршћивању класне и демократске суштине друштвено-економског и политичког система. Настојање да се интегралним самоуправним системом обезбеди снажна улога радника у управљању и располагању радом и друштвеним капиталом, и на тај начин створе услови за учвршћивање укупног друштвено-политичког положаја радничке класе, — добило је пуну потврду у свим уставним документима 1974. године, као и другим политичким и правним актима из тога периода. Наведени документи садрже низ нових принципа и институционалних облика којима се обезбеђује постизање основног циља од кога су пошли.

Устав СФРЈ је доследан у опредељењу да у конституисању друштвено-политичког система пође од радног човека и да управо целокупан систем заснује и изгради на одлучујућој позицији радничке класе и свих радних људи. Социјалистичко друштвено уређење, према Уставу, заснива се на друштвено-економском положају радног човека, који му обезбеђује да радећи средствима за производњу у друштвеној својини и одлучујући непосредно и равноправно са другим радним људима у удруженом раду о свим пословима друштвене репродукције у условима међусобне зависности, одговорности и солидарности, остварује свој лични материјални и морални интерес и право да се користи резултатима свога рада.¹¹⁾ У складу са овим, самоуправљање је утврђено као глобални принцип друштвено-политичког система и као неприкосновена основа положаја и улоге човека у друштву. При томе, оно није схваћено као нови облик вршења власти, већ далеко шире., као демократско конституисање система у коме радни човек и грађанин остварују и потврђују своју улогу искључивог носиоца права на управљање свим друштвеним пословима, укључујући ту и вршење политичке власти, која се и сама мења с обзиром на измењену класну основу самоуправног друштва.

Социјалистичко самоуправљање се Уставом успоставља и изграђује као систем који ствара услове да слобода човека постаје све више слобода ствараоца са све већим правима и могућностима да слободно располаже средствима, условима и резултатима свога рада, а тиме и са све непосреднијим утицајем у свим подручјима друштвеног живота.¹²⁾ Устав, према томе, целокупну организацију друштва враћа своме изходшту — радном човеку, институционализујући самоуправљање као универзални принцип и комплексан систем друштвених односа у коме се остварује ослобођење човека. Као друштвено-политичка основа свих облика

¹¹⁾ Устав СФРЈ, Основна начела, одељак II.

одлучивања о личним, заједничким и општим интересима, самоуправљање у новом уставном систему прожима у различитим облицима целокупан друштвено-политички систем.

Поставка по којој су „радничка класа и сви радни људи носиоци власти и управљања друштвеним пословима” означава најсажетији израз суштине самоуправљања и социјалистичке самоуправне демократије као посебног облика диктатуре пролетаријата. На њеним основама изграђена је веома сложена структура друштвених премиса, институција и организационих облика помоћу којих се обезбеђује реализација тако утврђеног опредељења.

Следећа битна карактеристика нашег Устава у односу на друштвено-политички систем који конституише, огледа се у опредељивању самоуправљања као јединственог, целовитог процеса који се изграђује и развија полазећи од базе друштва, од „микроорганизама рада и живота” и на њиховом самоуправном положају утемељује „глобално друштво” самоуправљања. Под самоуправљањем се подразумева универзални друштвени принцип који подједнако прожима друштвено-економску и политичку сферу, и који се успостављају као у основним радним и друштвено-политичким хелијама, тако и у глобалном друштву. Целокупан систем социјалистичког самоуправљања изграђује се полазећи одоздо, и на тај начин превазилази се дилема у погледу пута изградње социјализма, која је присутна у радовима неких марксиста као дилема о „микро” и „макросоцијализму”.¹³⁾ Став нашег Устава у овом питању је јасан.

Опредељење Устава да у средиште друштвено-политичког система стави радног човека и да његову одлучујућу позицију обезбеди полазећи од основних хелија рада и управљања, па до најширих облика друштвеног организовања, — дошло је до пуног изражаја у свим његовим како начелним, тако и конкретним решењима. Тако је већ у Основним начелима истакнут принцип по коме „самоуправљање радних људи у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим основним самоуправним организацијама и заједницама је основа јединственог система самоуправљања и власти радничке класе и свих радних људи”.¹⁴⁾

Самоуправни положај радних људи обезбеђен је на исти начин и у истој мери уставним прокламовањем и разрадом низа принципа и облика одлучивања о свим заједничким интересима у оквиру друштвено-политичке заједнице, почев од општине као основне, па до федерације као најшире такве заједнице. При томе, Устав је тежио да саме друштвено-политичке заједнице буду што доследније опредељене као облици интеграције самоуправљања, којима се остварује дубока самоуправна трансформација глобалног политичког и друштвено-економског система. Овакво опредељење непосредно је изражено уставном поставком по којој „Ради обезбеђивања услова свога живота и рада и друштвеног раз-

¹³⁾ Е. Кардељ: Самоуправљање — једна од законитости у развоју социјализма, Социјализам, 9/1975.

¹⁴⁾ Др Борбевић: Политички систем, „Привредни преглед”, 1977. стр. 404.

¹⁴ и ¹⁵⁾ Устав СФРЈ, Основна начела, одељак IV.

воја и стварања социјалистичке заједнице, радни људи у општини, као самоуправној и основној друштвено-политичкој заједници и у другим друштвено-политичким заједницама, повезивањем свих организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, деловањем друштвено-политичких организација, самоуправним споразумевањем, друштвеним договарањем и функционисањем скупштина као заједничких органа свих радних људи, остварују своје заједничке интересе, врше власт и управљају другим друштвеним пословима".¹⁵⁾

Увођење делегатског система има посебан значај и изузетну улогу за развој самоуправљања. Као облик организовања радничке класе за вршење власти и управљања друштвеним пословима у свим структурама друштва, а пре свега у удруженом раду и друштвено-политичкој заједници, делегатски систем представља снажан инструмент за остваривање самоуправљања. Помоћу њега се постиже основни циљ самоуправљања, — да радничка класа овлада свим процесима и односима у друштву, целином друштвене репродукције. Имајући ово у виду, сасвим је природно што Устав од 1974. самоуправљање и делегатски систем посматра и утврђује као једну нераздвојну целину. Конституисање и функционисање скупштина и свих других значајних облика одлучивања на принципима делегатског система, Устав ставља у функцију обезбеђивања услова да самоуправљање постане у потпуности општи принцип целокупног друштвено-политичког система.

Нова структура скупштина друштвено-политичких заједница, као и начин организовања самоуправљања у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама, месним заједницама и другим самоуправним организацијама, такође су подређени наведеном основном циљу — даљој афирмацији и продубљивању самоуправљања.

Као друштвено-политичка основа свих облика управљања, самоуправљање према Уставу има неколико основних облика.

У утврђивању и разради облика самоуправљања савремени Устав полази од организације удруженог рада. Основу таквог приступа представља чињеница да се у тој хелији система остварују најбројнији и најзначајнији интереси радних људи, као и да одлучивање о њима значи основу самоуправљања. Сигурно је да обезбеђивање самоуправне позиције у одлучивању о условима и резултатима рада означава пресудно питање укупног положаја радних људи и радничке класе. У складу са овим, Устав утврђује неприкосновено право радника у удруженом раду да радећи на средствима у друштвеној својини заједно и равноправно са другим радницима, управља радом и пословањем своје организације и пословима и односима у целокупности друштвене репродукције, да уређује међусобне односе у раду, одлучује о дохотку који оствари и да стиче лични доходак. Основна организација удруженог рада дефинисана је као основни облик удруженог рада у коме радници непосредно и равноправно остварују своја права.

У погледу облика остваривања самоуправљања у организацији удруженог рада Устав је учинио крупан корак у односу на ранији, и то не толико по утврђивању нових, колико по начину институционализовања већ познатих облика.

Закон о удруженом раду, полазећи од основних уставних одређења, означава велики допринос учвршћивању и даљој разради самоуправљања у удруженом раду. Овај акт је успео да основни циљ који је друштво постављен на самом почетку развоја — да самоуправљање постане заокружен и целовит систем — приближи стварности више него икада.

Скала самоуправних права и одговорности радника (полазећи од тога да је самоуправљање право, али и одговорност) предвиђена Уставом и Законом о удруженом раду је веома широка. Она је постављена тако да обезбеди сигурну основу јединственог самоуправног положаја радника у удруженом раду, а истовремено и могућност да сами радници својим самоуправним актима и самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем, самостално уређују своје односе и усклађују заједничке интересе у друштвеној репродукцији.

Други значајан облик самоуправљања остварује се у самоуправним интересним заједницама. Суштина овог облика самоуправљања огледа се у праву радних људи да одлучују о задовољавању својих потреба и интереса и о усклађивању рада са потребама, у областима у којима се оснивају ове заједнице (просвета, наука, образовање, култура, стамбена област и др.) Самоуправљање у овој сфери друштвено-политичког система, представља битну компоненту процеса подруштвљавања политичке власти, а радничкој класи се на тај начин омогућава да одлучује о целини свога дохотка.

Месна заједница као својеврстан колективитет живота, рада и самоуправљања, заснован на територијалном принципу, у Уставу је наша своје право место и пуну потврду. Организовањем месне заједнице и њеним изграђивањем на самоуправним принципима, радним људима и грађанима је обезбеђена самосталност у одлучивању и задовољавању својих различитих интереса на територији на којој живе и раде, уз остваривање принципа солидарности, хуманизма и заједништва. Према новом Уставу, месна заједница је обавезни облик самоуправног организовања радних људи на одређеном подручју.

Самоуправљање у општини представља један од најзначајнијих облика остваривања самоуправне интеграције друштва и због тога му Устав посвећује посебну пажњу. Уставни концепт општине одређује пре свега, њено одређење као „самоуправне и основне друштвено-политичке заједнице, засноване на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи“, као и уставни принцип по коме „функције власти и управљања другим друштвеним пословима, осим оних које се према уставу остварују у ширим друштвено-политичким заједницама, остварују се у општини“.

Као што је већ и истакнуто, општина се у новом уставном систему јавља као својеврстан облик интеграције развијеног механизма и институција самоуправљања. У њој радни људи и грађани одлучују о својим интересима организовани у основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друштвено-политичке организације, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем и путем делегација и делегата у општинској скупштини и другим орга-

нима самоуправљања. У општини се неопредно развијају различити облици личног изјашњавања. Статут општине означава акт у коме се изражава најнепосредније право радних људи на самостално уређивање облика остваривања својих интереса, као и самоуправног положаја у најширем смислу речи.

У низу облика самоуправљања по своме значају се нарочито истичу друштвено-политичке организације. Устав полази од става о томе да су друштвено-политичке организације активан чинилац развоја и заштите социјалистичког самоуправљања и саставни део самоуправног система.

Улога и одговорност друштвено-политичких организација за развој и заштиту самоуправног система непосредно је утврђена већ у Основним начелима Устава. Социјалистички савез радног народа представља најширу основу друштвено-политичке активности радних људи и грађана у самоуправном систему. У њему све организоване снаге, са Савезом комуниста као водећом идејном и политичком снагом на челу, усмеравају друштвени развој на основама власти и самоуправљања. Синдикат, као најшира организација радничке класе, има велику улогу у борби за остваривање социјалистичких самоуправних односа.

Значајну новину у Уставу од 1974. представља и непосредно укључивање друштвено-политичких организација у механизам делегатског скупштинског система. Наиме, поред одговорности за конституисање и функционисање делегација, Уставом је предвиђено и непосредно учешће ових организација у одлучивању у скупштинама. Успостављање посебних већа скупштина у која своје делегате шаљу радни људи и грађани организовани у друштвено-политичке организације, означава уставноправни израз и потврду њихове улоге у политичком систему. Заједно са осталим већима скупштина, друштвено-политичка већа обезбеђују и потврђују самоуправни карактер скупштине друштвено-политичких заједница.

На основу свега што је истакнуто, несумњиво је да се може закључити да је Устав од 1974. године, заједно са републичким и покрајинским уставима, успео да изгради целовит и заокружен концепт система социјалистичког самоуправљања. Он је обезбедио основу да се самоуправна демократија развија као „специфично оргнизован самоуправни плурализам интереса радничке класе, радног народа и грађана”.¹⁶⁾ Уставни развитак самоуправног система у периоду од 1974. године до данас то несумњиво потврђује.

др Златија Букић-Веловић

¹⁶⁾ Е. Кардељ: *Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*, „Комунист”, 1977. стр. 99.

НЕКА ПИТАЊА ИЗГРАДЊЕ СИСТЕМА САМОУПРАВНОГ ИНТЕРЕСНОГ ОРГАНИЗОВАЊА У ДРУШТВЕНИМ ДЕЛАТНОСТИМА

Настанак и развој самоуправних интересних заједница у области друштвених делатности израз је неопходности да самоуправљање овлада и сфером задовољавања личних и заједничких потреба и интереса радних људи и грађана. Кроз систем самоуправних интересних заједница стварају се услови да радници располажу целином дохотка и да самоуправљање израсте у интегралан систем друштвених односа и организације друштва.

Према томе, идејно-политичка основа за образовање самоуправних интересних заједница налази се у неотуђивом праву радника у удруженом раду, стваралаца дохотка, да суверено одлучују о дохотку и да се конституишу као неприкосновени субјекти одлучивања о укупној друштвеној репродукцији.

Као израз права на самоуправљање и права рада друштвеним средствима, самоуправне интересне заједнице су по својој природи значајан фактор деататизације одређених функција које су до недавно у већој или мањој мери биле у надлежности државних органа. Ти послови и функције се сада подруштвљавају преношењем на механизам самоуправног споразумевања и договарања у оквиру самоуправних интересних заједница. Кроз систем самоуправних интересних заједница демократски се организује и задовољава једна значајна група самоуправних интереса радних људи и грађана на подручју друштвених делатности. Самоуправне интересне заједнице доприносе да се ти интереси појављују у свом непосредном аутентичном облику и да у процесу изградње заједничких друштвених интереса, како каже друг Едвард Кардељ: „Доживе такву своју идејну, научну и политичку синтезу која може да отвара прогресивне перспективе и визије социјалистичког напретка.“¹⁾

Самоуправне интересне заједнице су битан, конститутивни елемент друштвено-економског и друштвено-политичког система. У том смислу, како је у одељку IV Основних начела Устава СФРЈ речено:

— остваривањем самоуправљања у самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама обезбе-

¹⁾ Едвард Кардељ: Правци развоја политичког система Социјалистичког самоуправљања; Комунист, 1977. г. стр. 95.

Ћује се, поред осталог, и остваривање социјалистичке демократије као посебног облика диктатуре пролетаријата;

— самоуправљање у самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама је основа јединственог система самоуправљања и власти радничке класе и свих радних људи;

— самоуправни положај и права радног човека у самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама представља један од услова за утврђивање границе и правца остваривања права и дужности друштвено-политичких заједница у вршењу функције власти.

Према Уставу СФРЈ, односи у самоуправним интересним заједницама треба да буду уређени тако да се у њима обезбеђује право радника и других радних људи који у њима удружују средства и користе одговарајуће услове да одлучују о тим средствима, и право радних људи основних организација удруженог рада које обављају делатност у области за које су самоуправне интересне заједнице основане, односно пружају одговарајуће услуге, да у слободној размени рада остварују једнак друштвено-економски положај као и радници у материјалној производњи. Према томе, самоуправне интересне заједнице омогућују природно и функционално повезивање различитих области друштвеног рада (рада у материјалној производњи и у друштвеним делатностима) у јединственом систему друштвене репродукције. На тај начин, самоуправне интересне заједнице се јављају као значајан чинилац превазилажења противуречности које настају на основу поделе рада, а тиме представљају и битан фактор социјалне интеграције друштва.

Као саставни део система демократског плурализма самоуправних интереса, остваривање самоуправне друштвене суштине самоуправних интересних заједница у највећој мери зависи од остваривања самоуправљања у другим сегментима друштва, пре свега у његовим основним самоуправним организацијама и заједницама. Према томе, изградња система самоуправних интересних заједница није парцијална и изолована активност ван укупних токова борбе за развој самоуправљања у друштву. Остваривање уставне концепције самоуправних интересних заједница у великој мери је одређено укупним развојем социјалистичких самоуправних друштвених односа. А то значи да су самоуправне интересне заједнице истовремено битан фактор даљег развоја самоуправљања, али и значајан индикатор његове укупне остварености у друштву.

Кроз систем самоуправних интересних заједница, заједничке потребе друштва и појединачне и заједничке потребе организација удруженог рада се задовољавају у разуђеном систему различитих самоуправних облика, при чему је битно да се што више потреба и интереса по правилу, реализује на нивоу који је најближи самоуправно удруженим радницима у основним организацијама удруженог рада и радним људима и грађанима у месним заједницама.

Облици и нивои самоуправног интересног организовања треба да буду у функцији остваривања њиховог друштвеног садржаја — у функцији самоуправног задовољавања заједничких потреба друштва и појединих и заједничких потреба организација удруженог рада, а то значи

непосредним договарањем, споразумевањем и одлучивањем радних људи и грађана и њихових самоуправних организација и заједница. Због тога самоуправне интересне заједнице у суштини треба да буду место сталног договарања и споразумевања носилаца аутентичних друштвених интереса (корисника и вршилаца услуга) уз одговарајуће обезбеђење и ширег, односно општег друштвеног интереса. Ово посебно истичемо јер се ради о самоуправним интересним заједницама у којима се, према Уставу СФРЈ, обављају одређене делатности односно послови од посебног друштвеног интереса. У постојећем систему самоуправног интересног организовања често се није довољно видео овај шири аспект нити су у самоуправним интересним заједницама у одговарајућој мери уграђени инструменти који би омогућавали ефикаснији утицај друштвено-политичких организација, органа друштвено-политичких заједница, и ширег друштва у целини на развој ових делатности.

Самоуправне интересне заједнице у пракси треба да буду изграђиване као сложени и разуђени самоуправни организми (основне заједнице, јединице, шире интересне заједнице, савези и друга удружења интересних заједница). Између облика самоуправног интересног организовања нема хијерархијске неодређености и подређености. У сваком од ових облика остварује се део послова из области за коју је самоуправна интересна заједница основна, што значи да сваки облик самоуправног интересног организовања јесте једна врста самоуправне интересне заједнице и у функцији је изграђивања нових самоуправних друштвено-економских односа. Сваки облик организовања је уклопљен у целину самоуправног система на одређеном нивоу, јер организовање у самоуправне интересне заједнице ради остваривања одређених заједничких потреба и интереса никако не значи затварање, еснафско изоловање и извлачење ван целине друштвених утицаја.

Прве самоуправне интересне заједнице, основане према Уставу СФРЈ од 1974. године, често пута су биле образоване на ширем нивоу друштвеног организовања него што је то објективно било потребно, што је омогућавало централизацију средстава и одлучивања о овим друштвеним пословима. Треба међутим, рећи да су практична искуства из рада самоуправних интересних заједница и сазревање сазнања заснованих на тим искуствима, усмерила друштвену акцију на померање тежишта самоуправног интересног организовања ка самоуправној и основној друштвено-политичкој заједници — ка комуни. То је природан процес изградње самоуправног интересног организовања јер је општина прва глобална друштвена заједница производње, размене, политичког одлучивања и задовољавања заједничких потреба. Када се ради о самоуправним интересним заједницама у друштвеним делатностима у свакој општини би требало да постоји неки облик самоуправног интересног организовања, полазећи управо од положаја општине у систему, од њене улоге у задовољавању заједничких потреба и интереса радних људи и грађана и ради остваривања уставног принципа о равноправном одлучивању скупштина самоуправних интересних заједница са скупштином друштвено-политичке заједнице.

Посебно треба истаћи да се споро изграђује унутрашња самоуправна структура самоуправних интересних заједница и њихово разумевање у основне заједнице и јединице. Образовање основних заједница и јединица је значајно: а) за изражавање и остваривање одређених посебности које, у оквиру целе самоуправне интересне заједнице, постоје у одређеним самоуправним конституисаним целинама; б) ради непосреднијег остваривања самоуправних права и интереса радних људи и грађана у самоуправним интересним заједницама; в) као делегатска основа за ефикаснији утицај на целу самоуправну интересну заједницу и шире облике самоуправног интересног организовања.

Пракса показује да тамо где су већ образоване, основне заједнице и јединице најчешће немају никаквих функција нити могу бити да утичу на политику самоуправних интересних заједница. Полазећи од захтева да одлучивање о заједничким потребама и интересима треба да буде што ближе радним људима и грађанима у основним организацијама удруженог рада и месним заједницама, природно је да се о многим потребама и интересима у областима као што су децја и социјална заштита, физичка култура итд. све више одлучује у оквиру основних заједница и јединица.

С обзиром да ће највећи број основних заједница и јединица у појединим областима бити образован у оквиру једне или неколико повезаних месних заједница, то ће овакав развој самоуправних интересних заједница допринети обогачивању самоуправне структуре и бржем реализовању уставног концепта месне заједнице. Слободно може да се каже да ће тек образовањем основних заједница и јединица радни људи и грађана у месним заједницама стећи реалне могућности да утичу на изградњу политике у области образовања, здравства, социјалне и децје заштите, итд.

У досадашњој пракси изградње система самоуправних интересних заједница у извесној мери је био запостављен функционални принцип организовања по делатностима, гранама и око одређених програма у оквиру одређених области. Функционална компонента у самоуправном интересном организовању је посебно истакнута у Резолуцији XI конгреса Савеза комуниста Југославије, када су у питању одређене области као наш пример усмерено образовање, наука и култура.

Споро се одвија и процес различитих видова повезивања и удруживања самоуправних интересних заједница у шире облике, удружења и савезе у којима се врши размена искустава, остварује координација и према потреби, удружују одређене функције и средства за њихово реализовање. Полазећи од међузависности и комплементарности појединих области друштвених делатности неопходно је развијати сарадњу између самоуправних интересних заједница у којима се остварују одређене заједничке потребе и интереси у истој или сродним областима, као на пример, здравствена заштита и пензијско-инвалидско осигурање, образовање и физичка култура итд. Неопходно је да ове самоуправне интересне заједнице остварују сарадњу на реализовању заједничких програма активности.

Самоуправне интересне заједнице у друштвеним делатностима представљају систем организованих и трајних веза и односа радника у материјалној производњи и друштвеним делатностима. У самоуправним интересним заједницама радни људи и грађани одлучују облицима личног изјашњавања у својим основним самоуправним организацијама и заједницама, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем и преко својих делегатских органа.

Основни начин одлучивања у самоуправним интересним заједницама јесте споразумевање и договарање удружених субјеката. У пракси развоја самоуправних интересних заједница мало је, међутим, афирмисана могућност да се, поред самоуправног споразума о удруживању у самоуправне интересне заједнице, сва важнија питања разрешавају путем посебних самоуправних споразума. На пример, посебан самоуправни споразум о удруживању средстава за редовну делатност и посебан о удруживању средстава за проширење материјалне основе рада, самоуправни споразум о принципима и остваривању солидарности, итд.

Избором посебних делегација за самоуправне интересне заједнице, што је у протеклим изборима остварено у свим срединама, створена је значајна институционална претпоставка да се аутентични интереси основних самоуправних организација и заједница директније и снажније изражавају у самоуправним интересним заједницама.

Делегатско одлучивање у самоуправним интересним заједницама треба по својој природи да буде двоструко усаглашавање. Са једне стране, усаглашавање у оквиру делегација корисника и у оквиру делегација вршилаца услуга, а са друге стране споразумевање и усаглашавање између делегација и делегата корисника и вршилаца услуга, ради остваривања једног од основних уставних принципа самоуправног интересног организовања — равноправног одлучивања ова два основна интереса у самоуправним интересним заједницама.

Међутим, без обзира на степен усаглашености делегација и делегата, скупштина самоуправне интересне заједнице не може да одлучује о неотуђивим правима радника и радних људи о којима, према Уставу и Закону о удруженом раду, радни људи одлучују личним изјашњавањем или самоуправним споразумевањем. Улога делегација у самоуправним интересним заједницама мора бити много истакнутија, отуда и потреба афирмисања бројних облика њиховог повезивања, у оквиру репродукционих целина и различитих интересних групација. У раду самоуправних интересних заједница све више треба изграђивати и праксу непосредног договарања одређених делегација без одлучивања у оквиру скупштина самоуправних интересних заједница.

Вероватно је прилика да се у наредном периоду размотри и утврди уставни основ за образовање делегација за самоуправне интересне заједнице. Као што је познато у члану 111. Устава СФРЈ речена су само два става у вези делегатског система у самоуправним интересним заједницама:

— Скупштину чине делегати које радни људи у организацијама удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, као чланови интересне заједнице, бирају и опозивају.

— Делегати у скупштини рада по смерницама чланова самоуправних интересних заједница који су их изабрали и њима су одговорни за рад.

Показало се међутим, да би се без делегација у раду скупштина самоуправних интересних заједница у пракси репродуковао представнички однос, па је после скупштине Конференције градова Југославије у Херцег Новом октобра 1974. године, ставовима Савета за друштвено уређење од 5. новембра 1974. године, предвиђено образовање делегација за самоуправне интересне заједнице.

Успешно деловање делегација претпоставља широку и интензивну активност радних људи и грађана, њихових самоуправних органа и друштвено-политичких организација, јер без дефинисања интереса и утврђивања смерница у основним самоуправним организацијама и заједницама неће бити остварена стварна друштвена суштина делегатског система. Истовремено у самоуправним интересним заједницама треба брже афирмисати праксу променљивог делегата полазећи од услова и могућности сваке средине за његово реализовање.

У пракси нису довољно афирмисане посебности делегатског одлучивања у самоуправним интересним заједницама. Делегатско одлучивање у скупштинама самоуправних интересних заједница је у великој мери поистовећено са делегатским одлучивањем у скупштинама друштвено-политичких заједница, што је, између осталог, довело до претварања скупштина самоуправних интересних заједница у својеврсне отуђене органе надребене основним самоуправним организацијама и заједницама. Одлучивање у скупштинама самоуправних интересних заједница по својој суштини треба да представља процес усаглашавања делегација и делегата удружених субјеката. Скупштине самоуправних интересних заједница могу одлучивати гласањем само када се појављују као равноправно веће у скупштинском систему, или о неким другим мање важним питањима тачно утврђеним статутом самоуправне интересне заједнице.

Према Уставу СФРЈ скупштине самоуправних интересних заједница у области образовања, науке, културе, здравства и социјалне заштите, одлучују равноправно са надлежним већима скупштине друштвено-политичке заједнице о питањима из области за коју је основана одговарајућа самоуправни интересна заједница, а у надлежности су одговарајућих већа скупштине друштвено-политичке заједнице. Овај уставни институт, од далекосежног значаја за процес подруштвљавања политике у нашем друштву, споро се реализује у пракси. Разлози су многобројни, али у први план истичемо питање недовољног разграничења надлежности између скупштина самоуправних интересних заједница и друштвено-политичких заједница, као и непостојање одговарајућих институционалних претпоставки у пословницама ових скупштина. Овоме свакако треба додати инерцију старе праксе и неизграђеност метода рада делегатских скупштина друштвено-политичких заједница.

И тамо где постоји, равноправно одлучивање је у великој мери формализовано, јер самоуправне интересне заједнице, преко својих радних тела и извршних органа, нису од почетка укључене у процес изград-

ње одговарајућих одлука са надлежним већима скупштине друштвено-политичке заједнице. Осим тога, уставима и статутима није дато право свим самоуправним интересним заједницама у друштвеним делатностима да учествују као равноправна већа у раду скупштине друштвено-политичких заједница. Мислимо да је то неопходно учинити јер тек кроз систем равноправног одлучивања ових скупштине удружени рад може да изрази и оствари целину својих интереса. За скупштине друштвено-политичких заједница равноправно одлучивање са скупштинама самоуправних интересних заједница не значи контролу над радом самоуправних интересних заједница већ уједињавање одређених друштвених функција које по природи морају бити обједињене у скупштинском одлучивању. Истовремено равноправно одлучивање са скупштинама друштвено-политичких заједница није само право самоуправних интересних заједница, већ и њихова одговорност према целини друштвено-политичке заједнице.

Полазећи од општедруштвеног значаја друштвених делатности, при скупштинама самоуправних интересних заједница могу се формирати различити облици институционалног повезивања свих заинтересованих друштвених фактора за одређену област. У овим телима могу да буду представници самоуправних интересних заједница, друштвене заједнице, друштвено-политичких организација и других заинтересованих субјеката. Основни смисао ових тела јесте омогућавање координације, усаглашавања и договарања између делегација и њихово споразумевање у скупштини. Истовремено, тиме се обезбеђује шири друштвени утицај на одређене области друштвених делатности. Један од облика друштвеног утицаја и координирања могли би да буду и друштвени савети формиран при самоуправним интересним заједницама.

Даљи развој самоуправљања у самоуправним интересним заједницама захтева разматрање и преиспитивање става из чл. 111. Устава СФРЈ који каже: „Пословима самоуправне интересне заједнице управља општина”. Ова формулација чини се да не одговара духу самоуправних интересних заједница и карактеру одлучивања у њима, јер пословима самоуправне интересне заједнице управљају удружени субјекти у њој. Они то чине на различите начине: облицима личног изјашњавања у својим основним самоуправним организацијама и заједницама, самоуправним споразумевањем и преко својих делегатских органа у које бирају своје делегате.

Наведена формулација инплицира да је скупштина главни орган одлучивања, што не би одговарало самоуправној интересној заједници као месту договарања и споразумевања удружених субјеката. То је допринело да скупштине самоуправних интересних заједница у пракси стварно израсту у најважнија места одлучивања, у органе који су надређени удруженим субјектима и у великој мери отуђени од њих. Пуно пута скупштине су одлучивале и о неким неотуђивим правима радних људи и грађана из основних организација удруженог рада и месних заједница.

Због тога је Иницијатива друга Тита о јачању и примењивању колективног рада и одговорности у органима самоуправних интересних заједница од изузетног значаја за даљи самоуправни развој у задовољавању заједничких потреба и интереса и система самоуправног интересног ор-

ганизовња. Овакав начин одлучивања управо одговара карактеру самоуправних интересних заједница и њиховим делегатским органима и са своје стране ће значити снажан импулс даљем развијању делегатских односа и самоуправљања у самоуправним интересним заједницама.

Пракса показује да постоји велики раскорак између друштвених прокламација и стварног одлучивања радних људи и грађана о заједничким потребама кроз систем самоуправних интересних заједница. Радни људи и грађани у основним организацијама удруженог рада и месним заједницама још увек нису одлучујући фактор одлучивања о својим заједничким потребама и интересима.

Одлучујућу улогу у доношењу одлука о овим питањима имају стручне службе и извршни органи самоуправних интересних заједница, извршни органи и управни органи скупштина друштвено-политичких заједница, па и скупштине самоуправних интересних заједница и друштвено-политичких заједница. Одлуке које ти органи доносе често нису израз аутентичних интереса самоуправне удружене базе. Због тога долази до ситуација да се у удруженом раду и друштву у целини стално констатују превелика захватања у доходак, а те одлуке доносе управо одговарајуће делегатске скупштине. Неопходно је због тога што пре створити услове да радници и радни људи, самоуправно и одговорно, као стварни субјекти друштвене репродукције, утврђују и димензионирају своје заједничке потребе и путем самоуправног споразумевања издвајају средства за њихово остваривање.

Брже развијање самоуправног система у задовољавању личних и заједничких потреба и интереса мора да буде следећи корак и трајно опредељење у развоју самоуправних интересних заједница. То значи да организационе институционалне промене које су остварене самоуправним интересним организовањем треба што пре да прерасту у нови квалитет изградње самоуправних друштвено-економских односа у оквиру и кроз самоуправне интересне заједнице.

Све ово не умањује улогу и одговорност коју органи друштвено-политичких заједница имају у задовољавању заједничких потреба и интереса и у односу према самоуправним интересним заједницама. Ова улога се посебно изражава у усклађивању и обезбеђивању планског усмеравања материјалног и социјалног развоја у друштвеном животу. Друштвено-политичке заједнице обезбеђују јединство функционисања система самоуправног планирања, а својим плановима утврђују заједничку развојну политику чијим остваривањем треба да се осигура што слободнији и стабилнији развој и усклађивање односа у развоју не само привреде већ и целог друштва. Битна компонента ове функције јесте омогућавање савлађивања противречности и неравномерности у условима рада и стицања дохотка односно у друштвено-економском развоју у целини.

Ову улогу органи друштвено-политичких заједница остварују својим положајем у систему друштвеног планирања, сталним подстицањем самоуправног споразумевања учешћем у друштвеном договарању, равноправним одлучивањем са скупштинама самоуправних интересних заједница као и својом функцијом надзора над законитошћу рада само-

управних организација и заједница. Тако је на пример у члану 26. Закона о удруженом раду речено да су органи друштвено-политичких заједница дужни да раднике у основним организацијама и другим самоуправним организацијама и заједницама обавештавају о питањима која су од значаја за остваривање самоуправних права, обавеза и одговорности, као и о другим питањима од значаја за рад и одлучивање у тим организацијама и заједницама и друштвено-политичким заједницама.

Наравно, све ове функције органа друштвено-политичких заједница крећу се у оквиру врло прецизно омеђених уставних и законских граница и све ове функције одговарајући органи друштвено-политичких заједница остварују у тесној сарадњи са самоуправним организацијама и заједницама. У оквиру своје јединствене улоге у систему социјалистичког самоуправљања и самоуправног задовољавања заједничких потреба и интереса држава се појављује још у једној функцији, односно у оквиру ове функције држава је за себе задржала, како каже друг Кардељ: „Право да арбитража тада када се самоуправни споразум не постигне, а ради општих друштвених интереса одлука се мора донети”.²⁾ Ради се значи, о тзв. „резервној” функцији државе која долази до изражаја и може се примењивати само као привремена и то у ситуацијама када се заједничке потребе друштва не могу осигурати самоуправним путем.

Све ово захтева и изграђивање нове димензије односа између органа управе и самоуправних интересних заједница, у складу са решењима из Закона о основама система државне управе, која треба даље да буду дограђивана и конкретизована у републичким и покрајинским законима. Пракса показује да су самоуправне интересне заједнице за сада често у подређеном положају у односу на органе управе и извршне органе друштвено-политичких заједница и то када се ради о областима за које су самоуправне интересне заједнице основане.

Као једно од веома актуелних питања истичемо и однос законодавне и самоуправне регулативе у даљој разради и развоју односа у систему самоуправног интересног организовања. Даљи развој самоуправљања у самоуправним интересним заједницама претпоставља и самоуправно уређивање односа у њима, односно, пре свега, самоуправну регулативу. Ово тим пре што су самоуправне интересне заједнице направиле један корак у свом развоју, што су стечена права искуства и што сада у целини има више услова у друштву за њихов бржи самоуправни развој. При томе треба рећи да ће законима и у наредном периоду бити неопходно да се регулишу одређена питања када се ради о обезбеђивању јединственог приступа у даљој разради основа система задовољавања заједничких потреба и интереса у друштвеним делатностима. У тој функцији законодавна регулатива је један од услова за остваривање основних претпоставки да се ова проблематика брже и потпуније самоуправно уређује и развија. То би требало да буде начелна линија разграничења и са тог аспекта у пракси треба процењивати сваки корак будућег законодавног регулисања система самоуправног интересног организовања.

²⁾ Едвард Кардељ: Слободно удружени рад; стр. 185; Радничка штампа, Београд, 1978. г.

Када ово кажемо имамо у виду реалну ситуацију у којој је законско оснивање и финансирање самоуправних интересних заједница, које је чланом 58. Устава СФРЈ предвиђено као изузетак, претворено у правило. Наравно, у овом почетном периоду развоја самоуправних интересних заједница то је било нужно и потребно. Сада је проблем како ту ситуацију што безболније и брже превазилазити.

Овоме треба додати чињеницу да многи законски и други прописи о самоуправном интересном организовању и односима у задовољавању заједничких потреба и интереса захтевају битну ревизију, јер су оптерећени старим решењима која успоравају изградњу нових односа. Нека решења у тим законима нису увек у складу са уставним положајем радника у основним организацијама удруженог рада и радних људи и грађана у месним заједницама.

Даља доградња, разрешавање отворених проблема и савлађивање бројних тешкоћа у овој области захтева сталну организовану и конкретну акцију друштвено-политичких организација. Реч је о деловању друштвено-политичких организација изнутра, као органске компоненте самоуправних интересних заједница, њихових делегација, конференција делегација и скупштина.

За доградњу уставног концепта СИЗ веома је значајно како практично елаборирати став из Резолуције XI конгреса СКЈ по коме у одређеним случајевима и друштвено-политичке организације односно одређени друштвени органи треба да буду чланови самоуправних интересних заједница. Ово питање је интересантно са аспекта уставног концепта самоуправних интересних заједница које образују корисници и вршиоци услуга. Истовремено, треба рећи да су ово области у којима постоје послови односно задаци од посебног друштвеног интереса. За функционисање ових делатности нису заинтересовани само корисници и вршиоци услуга у ужем смислу већ најчешће и цело друштво. Досадашња пракса показује да често пута у самоуправним интересним заједницама није довољно обезбеђен овај шири односно општи друштвени интерес.

Вероватно да је интенција овог става из Резолуције управо на линији обезбеђивања овог најширег друштвеног интереса који се изражава кроз деловање друштвено-политичких организација. Постоје међутим и други могући облици институционалног повезивања друштвено-политичких организација са самоуправним интересним заједницама, преко полазних координационих тела, преко друштвених савета о чему је већ било речи. Истовремено у пракси неких средина већ има решења према којима неке друштвено-политичке организације делегирају своје делегације у скупштине самоуправних интересних заједница. Све то захтева пажљиво разматрање и даље елаборирање овог става Резолуције јер би његово различито решавање у појединим републикама и покрајинама могло да доведе у питање остваривање јединствених основа друштвено-политичког система.

Самоуправне интересне заједнице несуде саме себи сврха. Критеријум за вредновање успешности њиховог рада јесте колико се њиховим деловањем унапређују области за које су самоуправне интересне заједнице основане, колико се у њима успостављају нови друштвено-економ-

ски односи, развија самоуправљање и ефикасније решавају проблеми у области за које су основане. Ако се у самоуправним интересним заједницама не остварује слободна размена рада, ако се доследно не реализује принцип узајамности и солидарности, онда је то знак да у њима још увек не доминира интерес удруженог рада, да нису изграђени делгатски односи, односно да раде на представнички начин, што доводи до одвајања самоуправних интересних заједница од удруженог рада и њиховог интереса, до осамостаљивања скупштина и доминирање стручних служби у њима. Ово су све присутне и често веома изражене тенденције у садашњим самоуправним интересним заједницама. Успешно превазилажење ових слабости у највећој мери зависи од ангажовања друштвено-политичких организација, а у крајњој линији свих радних људи и грађана који су основни субјекти нових самоуправних односа.

др Миодраг Вишњић

59. КОНФЕРЕНЦИЈЕ ЈЛА И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

У Београду је од 17. до 23. августа 1980. године, у Конгресном центру „Сава“, одржана 59. Конференција Светског Удружења за међународно право (International Law Association). На конференцији је узело учешћа око 700 правника-интернационалиста са свих континената, међу којима су се налазили најистакнутији универзитетски наставници и писци међународног права, те правни саветници министарстава спољних послова, адвокати, судије и други. Конференцији су, такође, присуствовали представници 12 међународних организација као и представник Палестинске ослободилачке организације (PLO).

Конференцију је, под покровитељством Савезног извршног већа, организовало Југословенско удружење за међународно право. Околност да се конференција Удружења за међународно право организује у нашој земљи по други пут у непуних 30 година, речито је и очигледан¹⁾ доказ два момента. Прво, угледа који наша земља ужива у међународној заједници, изграђеног на темељима једног сталног и конзистентног залагања да се односи у плуралистичкој структури пребогатој разликама на политичком, економском, социјалном, културном и другим пољима, каква је савремена међународна заједница, морају заснивати на поштовању фундаменталних начела међународног права отелотворених у Повељи Уједињених нација. Подржавајући иницијативу Југословенског удружења да се 59. Конференција одржи у нашој земљи, Савезно извршно веће је на својој седници од 10. маја 1979. донело закључак да је „врло корисно и у складу са принципима спољне политике наше земље да Југословенско Удружење за међународно право буде домаћин 59. Конференције International Law Association ...“ Друго, уважавање доприноса југословенске науке међународног права конструктивној делатности Светског удружења за међународно право. Да не идемо даље довољно је, ради демонстрирања заснованости оваквог става, указати да је у једном од значајних домета Светског удружења-питању правних аспеката мирољубиве и актив-

¹⁾ Ретка је појава у историји Удружења, нарочито оној послератној, да се Конференције два или више пута одржавају у једној земљи. Тако се, примера ради, од 1946. године десило свега 3 пута да се Конференције Удружења два пута одржавају у истој земљи. Треба, такође, имати у виду и повећања броја чланица Удружења, као моменат који ту праксу чини још рестриктивнијом. Поред тога, Конференције Удружења у Југославији су, ако изузмемо 42. Конференцију одржану у Прагу 1947., једине Конференције одржане у социјалистичким земљама.

не коегзистенције утиснут печат југословенске доктрине међународног права.²⁾

Избор др Смиље Аврамов, редовног професора Правног факултета у Београду, за новог председника Светског удружења за међународно право представља значајно признање како за проф. Аврамов тако и за југословенску правну науку.

Плодоносна делатност и традиција Светског удружења за међународноправо налазила је чврст ослонац у уверењу да и међународно право има не малу улогу у изградњи хармоничних и равноправних односа у међународној заједници.

Основно је 1873. године под називом „Удружење за реформу и кодификацију међународног права (Association for the Reform and Codification of the Law of Nations). Тај назив је у садашњи променило на својој 17. Конференцији одржаној у Брислу 1895.

Промена назива у овом случају није само формални акт, већ је у функцији неких трајнијих и дубљих промена у циљевима Удружења. Настало у времену када је у кругу интернационалиста било уврежено схватање да су међународни сукоби и ратови данак непостојања међународноправне регулативе, Удружење је у почетку као основни циљ поставило стварање Кодекса међународног права као међуфазе у замени рата непристрасном међународном арбитражом. Такав циљ, нарочито није могао бити остварен. Не зато што је творцима удружења недостајало ентузијазма, воље и знања, већ због тога што су у свом филантропском заносу увидели да и међународно право делује, и може да делује, само у координатама социополитичких реалности. Те реалности су усмериле Удружење ка конкретнијим, практичнијим циљевима у оквиру организованих напора да се међународно право унапреди у инструмент позитивних међународних промена. Како утврђује члан II Устава удружења, циљеви Светског удружења за међународно право састоје се у „проучавању, утврђивању и развоју међународног права, јавног и приватног, проучавању упоредног права, сачињавању предлога за решавање сукоба закона и унификацију права, и ширењу међународног разумевања и добре воље.

Декларације и нацрти конвенција које доноси Удружење немају обавезну снагу, с обзиром да, као захвати предузети у оквиру невладале организације, улазе под појам полувзвичне кодификације. Но, правни значај тих аката је ван сваког спора. С једне стране, декларације и нацрти конвенција донети у крилу Удружења чине „учења најпозванијих стручњака међународног јавног права, као помоћно средство за утврђивање правних правила” у смислу члана 38 (1, д) Статута Међународног суда правде. С друге стране ти, у основи теоријски захтеви Удружења, могу послужити као база за званичну кодификацију и тиме пррћи у корпус позитивног међународног права. Тако, на пример, нацрти конвенција у меници и чеку које је Удружење усвојило на 25. Конференцији у Будимпешти послужу-

²⁾ Питање правних аспеката коегзистенције је стављено на дневни ред Удружења на предлог Југословенског удружења за међународно право. Први реферат о том предмету поднео је проф. М. Бартош на 47. Конференцији одржаној у Дубровнику 1956. У Комитету за правне аспекте мирољубиве коегзистенције, главни извештач проф. М. Радојковић поднео је реферате на Конференцијама у Њујорку 1958., Хамбургу 1960. Брислу 1962. и Токију 1964. Детаљније о томе, ЈРМП бр. 3/1955, 1/1958, 2/1960, 2/1962, 1/1964.

жили су као основа за рад Хашке конференције за међународно приватно право од 1810. године. Теоријска заснованост и вредност нацрта конвенција које Удружење доноси често доводи до тога да их међународне организације прихватају као положну основу и оквир позитивно-правних решења. На пример, Нацрт међународне конвенције за унификацију извесних правила која се тичу цивилне јурисдикције, избора закона и признања и извршења пресуда у материји судара коју је усвојила 58. Конференција одржана у Манили добио је снажну подршку на 31. Конференцији Међувладине поморске консултативне организације (МСО) 1977. године. Удружење свој рад по појединим питањима усклађује са радом других међународних организација када то налажу потребе кодификације појединих области међународног права. Комитет за право међународних водних извора Удружења, на пример, прати рад Уједињених нација и осталих међународних организација у материји права водних извора. Комитет се упознао са првим извештајем о праву коришћења међународних водних токова у непловидбене сврхе који је, у оквиру Комисије Уједињених нација за међународно право, поднео специјални извештај S. Schwebel.³ Извештај Комитета који се посебно бави питањима регулисања међународних водних путева у вези изградње брана, канала и других инсталација и односа водних извора и других природних извора биће достављен Економско-социјалном савету Уједињених нација.

Дуга је листа достигнућа Удружења на плану кодификације и прогресивног развоја међународног права. Навешћемо нека од њих која, по нашем мишљењу, најбоље илуструје богату историју Удружења.

Већ у првим годинама свог постојања Удружење је израдило нацрт правила о штети која су готово моментално прихваћена у виду York-Antwerp правила о општој штети (Генерал Авераре), да би, амандирана и измењена на конференцијама у Ливерпулу 1890 .и Штокхолму 1924., и данас била у општој употреби.

30. Конференција у Хагу усвојила је Правила о поступку са ратним заробљеницима прихваћеним накнадно у многим законодавствима; Хашка правила о изнајмљивању бродова за превоз робе су и данас у употреби и инкорпорисана у неке законе. У Штокхолму је 1924. прихваћен модел правила о држављанству, апатридији и експагријацији, као и правила о извршавању страних судских одлука. Две године касније Конференција Удружења усвојила је нацрт Конвенције о јурисдикцији на мору у време мира, Статут Међународног кривичног суди чије је основање предложено и правила која су се односила на заштиту мањина и приватне својине. На конференцији у Варшави 1928. године усвојен је нацрт конвенције о екстрадицији и правила о управи над територијама окупираним од непријатељских снага. У Будимпешти су 1934. године усвојене одредбе о интерпретацији Brian-Kellog-ovог пакта или Општег уговора о одрицању од рата. У послератном периоду Удружење је усвојило серију нацрта конвенција и правила. У Копенхагену (1950) усвојена су Правила о међународној комерцијалној арбитражи; у Дубровнику (1956) Нацрт конвенције о плаћању штета страним новцем; у Њујорку (1958) Нацрт

³) UN Document A/CN.4.320, 21 may 1979.

конвенције о сукобу закона који се односи на компаније; у Токију (1964) Модел акт за признање и извршење пресуда о страном новцу; у Хелсинкију (1966) Правила која се односе на загађивање, пловидбу, правичну употребу, сплаварење и решавање спорова у вези међународних река; у Буенос Аиресу (1968) Декларацију о дипломатском и територијалном азилу; у Њујорку (1972) одредбе о контроли хране и загађивању мора стварима континенталног порекла, те Правила која се односе на јурисдикцију држава у вези са рестриктивним трговачким праксама, и Нацрт Конвенције о дипломатском и територијалном азилу; у Мадриду (1976) Нацрт Конвенције о унификацији извесних правила која се односе на ховеркрафте, Нацрт Конвенције о јурисдикцији у међународним саобраћајним несрећама, Чланови о управљању међународним водама и о заштити водних извора и инсталација у време оружаних сукоба, Принципи који се односе на уклањање сметњи путем сателита; у Манили (1978) Нацрт Конвенције о експатријацији оптужених лица ради суђења и кажњавања и репатријације због извршења пресуде, Нацрт чланова о регулисању протока воде међународним водним путевима.

59. Конференција Удружења је на свом дневном реду имала фундаментална питања савременог међународног права: правни аспекти новог међународног економског поретка, међународно монетарно право, међународно кривично право, космичко право, ваздухопловно право, право коришћење водних богатстава, права човека, међународни тероризам, положај земаља без излаза на море, судари на мору, међународно хуманитарно и медицинско право, правни аспекти очувања човекове околине, међународна трговинска арбитража, имунитет страних држава, дипломатски имунитет.

Комитет за правне аспекте новог међународног економског поретка основан је на предлог југословеског Удружења поднет у марту 1978. Предлог је прихваћен на 58. Конференцији у Манили која је посебном резолуцијом препоручила Извршном одбору Удружења да размотри могућност оснивања Комитета. Комитет је формално установљен одлуком Извршног одбора донетом у мају 1979. За председника Комитета, у чији састав су ушла 22 истакнута светска правника, изабран је др Камал Хусеин (Kamal Hossain), бивши министар иностраних послова Бангладеша, а за известиоца Комитета изабран је др Милан Булајић.

У прелиминарном извештају Комитета констатује се да је нужност промена у сфери међународних економских односа универзално прихваћена како од земаља у развоју тако и од представника индустријализованих земаља. Та полазна сагласност је, међутим, далеко од тога да реши све проблеме везане за остварење једног квалитетно новог концепта међународних економских односа. Иза ње стоји серија дилема и контраверзи које произилазе не само из сложености концепта новог међународног економског поретка него и из супротстављености интереса, посебно када је реч о интересима развијених и неразвијених земаља. Једна од дилема је, свакако, и она која се тиче улоге међународног права у измени статус quo-а у међународним економским односима. Посебно ако се не испусте из вида институционалне специфичности међународног права изражене

у непостојању централног законодавног и извршног механизма као и обавезног судства, што нужно не доприноси ефикасности међународног права као инструмента промене.

У извештају се указује на околност да правни проблеми варирају у зависности од конкретног аспекта предлога за изградњу новог економског поретка. Као главне области којима би се требало бавити Комитет у извештају су наведене: општи принципи и Повеља о економским правима, и дужностима држава, транснационалне компаније, трансфер технологије, међународна трговина, ново право мора и стални суверенитет над природним изворима.

Извештач др Милан Булајић је указао да је на основу Декларације о успостављању новог економског поретка, донете од стране Генералне Скупштине Уједињених нација 1974., и Повеље о економским правима и дужностима држава, могуће утврдити подручја међународних економских односа у којима се испољава релевантност међународног права. У првом реду, то су питања национализације стране имовине и компензација, искоришћавање богатства подморја, трансфер технологије, регулација страних инвестиција, регулација и контрола транснационалних компанија и сл. У том смислу већ су постигнути извесни резултати. На пример, сачињен је Међународни кодекс понашања о трансферу у оквиру UNICTAD-а, док је у фази израде Међународни кодекс понашања о трансферу технологије. Комисија Уједињених нација за транснационалне компаније је, пак, израдила Кодекс понашања транснационалних компанија. Предлози за измену постојећих правила и стварање нових правила су моментално предмет рада Треће конференције о праву мора.

У извештају се констатује да формулација правних правила у различитим аспектима новог међународног економског поретка подразумева различите облике акција како по питању нивоа деловања тако и субјеката деловања. Наиме, што се првог нивоа тиче акције на међународном плану треба да буду у спреси са акцијама које се предузимају на националном плану. У исто време неке од тих акција треба да буду предузете од стране земаља у развоју једнострано, неке од развијених земаља, док неке захтевају заједничко деловање било на глобалном било на регионалном нивоу.

У резолуцији 59. Конференције о правним аспектима новог међународног економског поретка прима се на знање чињеница да је знатан број тела УН ангажован у изради правних правила која се односе на међународно економско право и на нови међународни економски поредак, и указује на потребу координације и прегледа рада тих тела. У том смислу Конференција је препоручила Генералној скупштини УН да предузме кораке да би обезбедила координацију и разматрање на надлежном органу, као што је UNICITRAL или Правни (Шести) Комитет Генералне скупштине, проширајући поље разматрања укључивањем међународног економског права. Препоручено је, такође, да генерални секретар прибави и објави информације о активностима свих органа УН и других заинтересованих међународних организација које се баве изработом и усвајањем правних правила која се односе на нови економски поредак.

Рад Комитета за међународно монетарно право протекао је у знаку рада о клоузולי о вредности у међународним операцијама. Садашњу међународну монетарну ситуацију карактерише напуштање злата као опште мере вредности националних валута и флукуације вредности валута у односу једне према другој. Таква ситуација заједно са неизвесним токовима светске привреде и висок степен инфлације чини, у овом тренутку, неправичним коришћење златне клаузуле како у јавним тако и у приватним међународним трансакцијама. Због тога, Комитет стоји на становишту, потврђеном у резолуцији, да постојећу златну клаузулу треба заменити у међународним конвенцијама комбинацијом валутних клаузула а нарочито клаузулама о специфичном праву вучења.

Комитет у резолуцији позива државе да учине све што је у њиховој моћи да убрзају процес ратификације уговора којима се постојеће златне клаузуле замењују позивањем на специјална права вучења. У односу на неке новије конвенције униформног права које допуштају могућност да се прибегне или специјалним правима вучења или злату, Комитет позива владе и судове чије су државе изабрале злато и које, сходно одредбама конвенција, треба да изврше конверзију износа у злату у домаће валуте да то учине у оквирима „реалне вредности“ како би се избегла неуједначеност у премени тих конвенција.

Комитет за међународно кривично право се позабавио са два основна питања: а) модела Конвенције о експатријацији оптужених лица ради суђења и изрицања пресуде и репатријације ради извршења пресуде; и, б) нацртом Статута Међународне комисије за утврђивање чињеница у кривичним стварима.

Модел Конвенције о експатријацији оптужених лица ради суђења и извршења пресуде усвојен је на 58. Конференцији у Манили. Модел Конвенције састоји се, у ствари, из два дела. У првом је у члановима 1—4 регулисана материја експатријације оптужених лица ради суђења и изрицања пресуде, док је у другом у члановима 5—14 обухваћено питање репродукције осуђених лица у земљу њиховог држављанства.

На Конференцији у Београду дискутовано је о евентуалној допуни правилима поступка у таквим случајевима. Одлучено је да се модел Конвенције о експатријацији оптужених лица ради суђења и изрицања пресуде допуни правилима поступка који су поднети у четвртом привременом извештају Комитета за међународно кривично право (чланови 15 до 50).

У другом привременом извештају Комитета поднет је нацрт Статута Међународне комисије за утврђивање чињеница у кривичним стварима. Оснивање комисије је предложено да би се непристрасно и објективно утврдиле чињенице које се односе на кривична дела описана у низу међународних конвенција (нпр. кривично дело геноцида, ваздушне и поморске пиратерије, трговине робљем, наркотичним дрогама, отмице авиона и друга). Нацрт Статута је продискутован на Конференцији у Манили, те радним седницама Комитета 20. маја 1979. и 17. и 18. маја 1980.

На основу тих дискусија сачињен је четврти привремени извештај о коме је дискутовано у Београду. Статут је у тим дискусијама оцењен

као прихватљив. Председник и известилац Комитета су овлашћени да у текст Нацрта унесу мање исправке у светлу тих дискусија пре него што га поднесу Извршном савету Удружења.

Комитет за космичко право бави се питањима разграничења космоса и ваздушног простора као и начинима решавања спорова о космосу. Супротстављени ставови по питању границе између ваздушног и космичког пространства произилазе како из неких момената физичке природе тако и из различитих интереса земаља. У ранијим периодима то питање је било, углавном, предмет теоријских расправа, док се напретком космичке технике, подобне и за војне активности, добијају значајне практичне и политичкостратешке импликације. Како Комитет није успео да дође до задовољавајућег решења, Конференција је у својој резолуцији препоручила да Комитет за космичко право у сарадњи са Комитетом за ваздухопловно право настави проучавање проблема утврђивања пинципа за одређивање границе између космоса и ваздушног простора. При том, по препоруци Конференције, посебну пажњу треба посветити проблему права пролаза невојних космичких објеката. У погледу решавања спорова о космосу Комитет је ангажован на изради нацрта Конвенције. Досадашње дискусије показују да се, у трагањима за начинима решавања спорова који би осигурали мирну сарадњу или барем коегзистенцију међународне заједнице у космичким активностима, мишљења приближавају и да се, изгледа, арбитражно решавање сматра најпогоднијим. Томе су допринели не само флексибилност арбитражног решавања спорова него и брзи напредак космичког права и последице које напредак са собом носи. Имајући све то у виду Конференција је препоручила Комитету да настави свој рад на изради нацрта Конвенције о решавању спорова о космосу.

Комитет за ваздухопловно право расправљао је о Извештају о интегрисаном систему грађанско-правне одговорности за штете претрпљене у међународном превозу ваздухом. Комитет је, такође, поднео нацрт резолуције о принципима на којима би требало да се заснива будући рад Комитета. Конференција је у својој резолуцији примила знању да се извештај о интегрисаном систему одговорности у ваздушном саобраћају заснива на следећим принципима:

1) установљује се интегрисани ситем грађанскогправне одговорности за штете које претрпе путници или која је нанета пртљагу или роби у међународном превозу ваздухом, и за штету проузроковану трећој страни на земљи коју проузрокује страни ваздухоплов;

2) захтеви за одштетом биће упућени преко превозиоца односно оператора ваздухоплова;

3) накнада штете за личне повреде, укључујући ту и смрт, биће заснована на принципу апсолутне, неограничене и обезбеђене одговорности.

Извештај Комитета треба да послужи као основ за израду нацрта међународне конвенције.

Судија Е. Ј. Маттер, председник Комитета за право међународних водних извора поднео је коначни предлог чланова о регулисању тока међународних водних извора. Конференција је одобрила 9 чланова који

су са коментаром укључени у Извештај. У исто време Конференција је одобрила Нацрт чланова о односу између вода, других природних извора и околине. Затражено је од Комитета да размотри питање доношења препорука о одредби, која се односи на право државе горњег тока која отпчиње регулисање, да настави са спровођењем радова у случају да се не постигне споразум са заинтересованим државама у разумном року. Како Комисија УН за међународно право разматра, између осталог, и правна права везана за непловидбену употребу међународних водних путева, на тражење Конференције генерални секретар Удужења је извештај Комитета упутио Генералном секретару УН, да би он тај извештај поднео Комисији за међународно право.⁴⁾

Комитет за права човека се на Конференцији у Београду концентрисао на разматрање Нацрта минималних правила поступака за међународне мисије утврђивања чињеница о правима човека, Нацрт, који је једногласно прихваћен у Комитету, предвиђа начела независности у сакупљању података и слободно одлучивање о сведоцима, који ће бити саслушани као и њихову заштиту, као нека од основних начела основних правила поступка међународних мисија која испитује права човека. Власти државе на чијој се територији врши испитивање требало би да имају, према мишљењима израженим у дискусији, право увида у налазе Комисије али не и право да их мењају. Предложено је, такође, да се истраживачке мисије у интересу објективности ослањају на властити персонал.

Конференција је препоручила да се Нацрт минималних правила поступка за међународне мисије утврђивања чињеница о правима човека усвоји, као модел минималног стандарда и то под називом „Београдска минимална правила поступка за међународне мисије утврђивања чињеница о правима човека.“

У Комитету за међународни тероризам расправљало се о Нацрту јединствене конвенције о правној контроли међународног тероризма. Нацрт садржи дефиницију међународних терористичких аката, те начине и средства борбе државе против тероризма. Притом се у први план ставља потреба тесне сарадње између држава у борби против тероризма. На тај начин Нацрт полази од тенденције повећане спремности држава да прихвате правна средства посебно у циљу дефинисања и контроле међународних терористичких аката која се изразила у низу конвенција како оних отвореног типа⁵⁾ тако и конвенција донетих на регионалном плану.⁶⁾ У дискусији су изнети приговори на Нацрт јединствене конвенције. Примећено је, на пример, да би требало проширити дефиницију терористичких аката

⁴⁾ G.A., A/C. 6/35/4., 22. October 1980. Note verbale dated 20 October 1980 from the Permanent Mission of Yugoslavia to the United Nations addressed to the Secretary General. Нота садржи резолуције 59. Конференције о праву међународних водних извора и правним аспектима новог међународног економског поретка.

⁵⁾ Решимо, Конвенција о кривичним и неким другим актима извршеним у ваздухопловима (1963); Конвенција о сузбијању противзаконите отмице ваздухоплова (1970); Конвенција о сузбијању противзаконитих аката усмерених против безбедности цивилног ваздухоплова (1971); Конвенција о спречавању и кажњавању злочина против међународно заштићених лица (1973).

⁶⁾ Европски савет је 1976. донео Европску конвенцију о сузбијању тероризма, а Организација америчких држава 1971. Конвенцију о спречавању и кажњавању аката тероризма који попримају облике злочина против лица и сличних изнуђивања која су од међународног значаја.

да ли су то само насилни или и ненасилни акти као диверзије на комуникационим системима, масовна тровања и слично. Примедбе су се, такође, одосиле на објекте заштите, па је предложено да, уместо заштите искључиво међународно заштићених лица, треба предвидети заштиту сваког човека. Ценећи бројност и оправданост примдби Конференција је у својој резолуцији о међународном тероризму затражила од Комитета да настави свој рад на Нацрту те да на наредној Конференцији Удружења поднесе ревидирани и по могућности коначни извештај.

Разматрање појмова „правичност“ (*equity*) и „правичног“, праведног“ (*equitable*), као елемента за које се везују права земаља без излаза на море на Конференцији УН о праву мора (UNCLOS III), доминирало је расправама у Комитету о земаљама без излаза на море. Опште је прихваћен принцип, посебно на конференцијама о ревизији права мора, да и земље без излаза на море имају право да користе природна богатства мора која чине добро читавог човечанства. Комитет је у фази формулисања конкретних идеја о правним правилима која би регулисала ово питање. Недвосмислено је, међутим, истакнуто да та права земаља без изласка на море не настају аутоматски већ да морају бити засновани на споразумима између прибрежних и неприбрежних земаља, те да остварење неотуђивих права неприбрежних земаља не сме да наруши права прибрежних држава.

Комитет за сударе на мору предложио је да 59. Конференција да подршку Нацрту међународне конвенције за унификацију неких правила која се тичу грађанскоправне јурисдикације, избора закона и признања и извршења пресуда у питању судара. Нацрт Конвенције је, и поред извесних критичних замерки изнетих на Конференцији у Манили, добио подршку у тако високом степену да то, по мишљењу Комитета, представља довољан разлог за прихватање Нацрта. Посебно је истакнуто да је Нацрт прихваћен на 31. конференцији Међувладине поморске консултативне организације на заседању у Рио де Жанеиру 1977. Конференција је изразила подршку Нацрту Конвенције и препоручила државама које су стране уговорнице Међународне конвенције о неким правима која се тичу грађанскоправне јурисдикције у питањима судара потписане у Брислу 1952., као и државама које још нису постале уговорнице, да благодоклоно размотре Нацрт.

Извршни савет Удружења је на својој седници маја 1979, у принципу прихватио предлог за оснивање Комитета за имунитет страних држава. Радна група састављена од 5 чланова је са председником радне групе M. Leigh-om припремила прелиминарни извештај у коме је изложила основна питања у вези имунитета страних држава. Садржајна и свестрана дискусија која је вођена поводом прелиминарног извештаја показала је сву сложеност и значај питања имунитета. Због тога је Конференција препоручила Извршном одбору да приступи именовану Комитета за имунитет страних држава, како би се што је могуће пре приступило изради Нацрта међународне конвенције о том питању.

Полазећи од тога да приликом међународних акција пружања помоћи у време природних несрећа искрсавају и значајна правна питања, Комитет за медицинско и хуманитарно право поднео је у свом извештају Нацрт типског споразума. Конференција је усвојила извештај Комитета и за-

једно са прилогом у коме су садржане измене типског споразума и поднела га државама и организацијама које су првенствено заинтересоване за акцију помоћи, како би га оне могле узети у обзир.

Конференција је, такође, препоручила Извршном одбору да упути Комитет да се усредсреди на следеће предмете: а) појам и домашај хуманитарног права; б) мере за примену хуманитарног права; в) лекар суочен са проблемима технолошког развоја.

У Комитету за правне аспекте очувања човекове средине дискусија је вођена на основу Нацрта правила међународног права о трансграничном загађивању. Под трансграничним загађивањем се, у смислу члана 2(2) Нацрта подразумева свако намерно или ненамерно загађивање чије се физичко порекло у целини или делимично налази на подручјима под националном јурисдикцијом државе а која има последице у подручју под националном јурисдикцијом друге државе. Нацрт је имао претензије да представља излагање позитивноправних правила међународног права. Иако Нацрт произашао из опсежне анализе стања у разним деловима света и јуриспруденције међународних и националних судова, извесно је да су правна правила у овој области у фази настајања. Због тога је дискусија у Комитету била прилика за соучавање са питањем постоје ли у позитивном међународном праву обавезна правила о забрани загађивања, да ли је односне међународне обавезе могуће прецизније формулисати те да ли у Нацрт треба укључити и препоруке у недостатку прецизних правних обавеза и слична. Конференција је извештај Комитета оценила као значајан напредак у покушају да се формулишу правила међународног права о правним аспектима очувања средине. Од Комитета је затражено да на следећој конференцији поднесе нацрт декларације о правилима међународног права која се примењују на трансгранично загађивање.

У односу на проблем дипломатског имунитета Конференција је потврдила резолуцију коју је Извршни савет Удружења усвојио 17. 11 1979. Резолуција позива на строго поштовање дипломатског имунитета с обзиром да је поштовање права и пракса дипломатског имунитета од великог значаја за мирољубиве односе међу државама. Посебно се истиче да су државе обавезне да изврше пресуде Међународног суда правде, јер непоштовање тих пресуда умањује углед и интегритет међународног правног система.

Рано је у овом тренутку говорити о думетима 59. Конференције. Да би проценио допринос Конференције кодификацији и прогресивном развоју међународног права потребно је да предложена решења издрже пробу времена. Оно што даје повод оптимизму је конструктиван и толерантан приступ виталним правним проблемима међународне заједнице који је битно обележио атмосверу на Конференцији. Сазнање да, у условима опште повезаности и међузависности, свако има свој део одговорности за судбину човечанства, позитивно потврђена на 59. Конференцији, је гаранција да ће Удружења свом угледу и реномеу придодати нове вредности.

МЕБУСОБНО ДЕЛЕГИРАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА ИЗМЕЂУ РАДНИКА КОД ПОЈЕДИНИХ ОБЛИКА ОДУЧИВАЊА И ИЗМЕЂУ НОСИЛАЦА САМОУПРАВНЕ И НОСИЛАЦА ПОСЛОВОДНЕ И ИЗВРШНЕ ФУНКЦИЈЕ

1. Јединство и целовитост функције управљања

Разбијањем предузетничке организације и с њом тесно повезане дирекције предузећа разбија се и везаност функције управљања, функције руковођења, извршне функције и стручно-управно-административних послова за предузеће као институцију капитала. Институционализовањем организација удруженог рада све ове функције везују се за самоуправно удруженог радника, који удружује свој текући рад са радом других радника и друштвеним средствима као минулим радом. Ове функције и послови, дакле, нису институције предузећа као институције капитала, већ самоуправне функције слободно и равноправно удружених радника, који су свој рад институционализовали у организације удруженог рада.

Удружени рад, дакле, на новој основи ствара структуру потребних функција, које везује за конкретне носиоце, Али, и то је битно, све те функције постају самоуправне а њихови органи (органи управљања, извршни, пословодни и органи контроле) постају самоуправни органи — интегрални део јединственог самоуправног продукционог односа. Принципу самоуправљања није, према томе, супротна подела управљачког рада у ширем смислу на конкретне функције и „задужене” носиоце: радници кроз пословну политику и планове одређују циљеве које кроз пословање треба остварити; извршни органи са стручним службама и пословодним органом припремају стручне предлоге са алтернативном могућношћу избора; раднички савет или збор радника, заједно са пословодним органом, разматра те предлоге, да би затим радници личним изјашњавањем или делегатским путем донеле одлуку. Извршни органи заједно са пословодним органом и њему одговорним стручним службама организују извршење одлуке, које радници извршилачким радом претачу у живот, те поређењем остварених резултата са постављеним циљевима оцењују успешност управљачког рада у ужем смислу речи, извршилачког (конкретног) и пословодног рада. Реч је, дакле, о једном реалном животном циклусу, који на путу од идеје и припреме до њене стварне реализације и контроле тог пута мења своје носиоце, али јасно опредељене и одговорне за свој

део посла, сходно свом доприносу-утицају успешности или неуспешности пословног резултата израженог по јединици одлуке.

Самоуправљање, дакле, није инкомпатибилно са постојањем различитих функција у удруженом раду, које су креација самоуправно удружених радника. Али идеји и пракси самоуправљања мора бити строго срашћивање тих функција, посебно функције управљања у ужем смислу и пословодне функције, као што јој мора бити строго и механичко раздвајање тих функција. Напротив, развијеност самоуправних друштвених односа истицаће у све већој мери потребу „финог“ разграничења ових функција, како би се спречило задирање једне сфере у друге уз истовремено постојање „неутралних“ поља, разграничења у дијалектичку синтезу ових функција на основама самоуправљања. Пословођење, дакле, може бити ефикасно само ако представља природни и организациони континуитет рационално организованог самоуправљања, као што ће и самоуправљање показати сву своју пословну виталност ако се дореализује у органиски продуженом делу, оперативно одговорном али креативном пословођењу.

Постојање, међутим, различитих функција у јединственом самоуправном продукционом односу, не значи и њихово задржавање као израз друштвено превазиђене поделе рада у функцији само (управљања), која елиминисањем својинске управљачке основе ишчезава. Превладавањем класне поделе рада у функцији само(управљања) и елиминисањем одвојених друштвено-структурних носилаца ових функција, задржава се и даље техничко-оперативна подела ових функција (радно-професионална), која ће постојати и у будућој епохи депрофесионализације пословодне функције као део поделе рада у организацији удруженог рада уопште. Према томе, задржавање одвојених функција, а посебно пословодне функције, све мање има особине друштвено-економског односа (специфичне „деобе власти“), а све више постаје технички облик поделе рада у сврху координације делова процеса рада у јединствен процес рада и вођења дневне оперативе.

2. Делегација овлашћења на релацији раднички савет-пословодни орган

Друштвено-економско јединство функције управљања у ширем смислу са јединственим носиоцем — самоуправно удруженим радником, као и целовитост ове функције (са јединственом осномом — право рада друштвеним средствима), која обухвата све радње управљања одређеном организацијом удруженог рада, али се остварује вршењем појединих радњи из којих се она састоји (техничка подела рада — одлучивање, извршавање, пословођење, контрола), поставља на новој основи питање узајамне делегације овлашћења између органа и облика одлучивања радника личним изјашњавањем у организацији удруженог рада уопште, а посебно на релацији раднички савет-пословодни органи.

Темељни принцип који регулише ово питање утврђен је Законом о удруженом раду (чл. 495, ст. 4.). Према том принципу послови које врши раднички савет по уставу, закону и статуту организације удруже-

ног рада, не могу се поверити пословодном органу. Овим се апострофира изричито принцип забране делегације овлашћења на реализацији раднички савет-пословодни орган, тј. забрањује се преношење функција управљања у ужем смислу на одлучивање у пословодну сферу, чиме се спречава отуђивање власти од њених стварних носилаца — радника и њиховог делегатског радничког савета.

Обрнуто правило у позитивним прописима није утврђено, а наиме, нигде се изричито не установљава искључива надлежност пословодног органа, која би била његова неприкосновена сфера. Тако се догађа да нам се органи управљања баве врло често, у одсуству последнијег концепта, тзв. дневном политиком, оперативом, чиме исувише расипају енергију и лишвају себе реалне могућности да се баве више суштинским друштвено-економским питањима и односима. Присуство овог правила, уз систематски концепирану пословну политику, чинило би ове односе виталним, одговорним, самоуправно-пословним, животним.

Утврђујући раднички савет као искључиви орган управљања радом и пословањем не проглашавамо га делимично пословодним органом, пошто сфера вођења пословања остаје искључива сфера пословодног органа, али у оквиру утврђене пословне политике и донетог плана од стране радничког савета, као и у оквиру утврђених мера за спровођење пословне политике и плана од стране истог органа. Ово правило не мења ни чињеница да пословодни орган у хитним случајевима делимично и управља радом и пословањем јер одлучује о правима и обавезама радника, али са појачаном јавно-стручном одговорношћу (премештај радника, прековремени рад и слично). Јер, прво, овакви случајеви су изузетни и, друго, подлежу доцнијој самоуправној верификацији. Правило да орган управљања „управља радом и пословањем”, а да пословодни орган „води пословање” више се не доводи у питање.

Омеђавање искључиве сфере „управљања радом и пословањем” и искључиве сфере „вођења пословања” има за сврху алокацију конкретне надлежности и одговорности органа, а не и њихово омеђивање „кинеским зидом”. Напротив, успешно одвијање пословања управо претпоставља висок степен међусобне сарадње и међусобне упућености радничког савета као органа управљања и његовог пословодног органа. Та сарадња одвија се у целом самоуправном водотоку — почев од идеје, иницијативе, па преко доношења и реализације, до контроле реализације самоуправно донете одлуке. И раднички савет и пословодни орган као самоуправни органи присутни су у свим фазама доношења и реализације једне одлуке, али у свакој ситуацији (фази) се зна ко је одговорни носилац тог посла. Механичка шема по којој се раднички савет бави друштвеним односима, а пословодни орган извршава или организује извршење одлука радничког савета исувише поједностављује њихов међусобни однос.

Изложена правила о узајамној делегацији овлашћења на релацији раднички савет-пословодни орган могу се аналогно применити и на делегацију овлашћења на релацији облици одлучивања радника личним изјашњавањем (референдум, збор радника и други облици) — пословод-

ни орган, као и за узајамну делегацију овлашћења на релацији раднички савет (и облици одлучивања радника личним изјашњавањем) — извршни органи.

3. Делегација овлашћења на релацији пословодни орган — извршни органи

Институционализовање пословодних органа и пословодне функције као самосталне функције самоуправно удруженог рада Уставом СФРЈ из 1974. године, поред до тада егзистирајуће извршне функције, а што је резултат нових сазнања научне организације рада о подели функција у организацији удруженог рада, отворило је питање међусобног односа пословодних и извршних органа односно пословодних и извршних функција. На првом месту, треба рећи, да ово разграничење, као значајна институционална новина, не значи и стварање потпуно новог терена за делатност пословодних органа. Пословодни орган и даље инкорпорира у своје ткиво непосредно извршење, односно организовање извршења свих одлука које доноси раднички савет, односно одлука које се доносе личним изјашњавањем, а које се тичу пословодства. Остале одлуке извршавају, односно организују извршење, извршни органи (одлуке радничког савета и облика одлучивања радника личним изјашњавањем). Ово су искључиви „извршни“ домени пословодних и извршних органа и у том погледу, сходно позитивним прописима, узајамне делегације припадајућег дела извршне функције не може бити. Разуме се да се питање узајамне делегације овлашћења на релацији пословодни орган-колегијални извршни органи не поставља у случају да се не образују колегијални извршни органи (пошто је њихово формирање по закону факултативно). У случају необразовања колегијалних извршних органа пословодни орган се појављује као самостални и одговорни креатор целокупне извршне функције.

Иако је узајамна делегација овлашћења у припадајућем делу извршне функције на релацији пословодни орган-извршни органи искључена, то не значи да ови органи у остваривању ове функције нису упућени на узајамну сарадњу. Напротив, та сарадња се не само претпоставља већ и из позитивних прописа непосредно произилази, с обзиром да је пословодни орган одговоран за законитост рада организације удруженог рада, те има право и дужност привремене обуставе извршења свих незаконитих и нестатутарних аката других органа (и облика одлучивања радника личним изјашњавањем) у организацији удруженог рада.

Осим сарадње пословодног органа и извршних органа организације удруженог рада, која се остварује у области остварења извршне функције у ужем смислу речи, ова сарадња се мора остваривати и у иницијативном делу функције извршних и пословодних органа. Тако на пример пословодни орган има право и дужност да, пре утврђивања, размотри предлог плана, који припрема извршни орган радничког савета, као и све појединачне одлуке у вези са извршењем плана и да да мишљење (и предлоге) о њима. С друге стране, установљена је обавеза извршног органа

да на тражење свог радничког савета овом да стручно мишљење (припремно-саветодавни орган) за доношење одређене одлуке, чије је доношење предложио пословодни орган.

Преостале, пак, функције пословодног органа које су уставом, законом или самоуправним општим актима утврђене као његове искључиве функције не могу се поверити извршним органима и обрнуто.

4. Делегација овлашћења на релацији рада заједница — раднички савет и други органи

Институционализација радне заједнице за обављање послова од заједничког интереса и њено друштвено-економско, статусно и функционално везивање за удружене организације у Уставу СФРЈ из 1974. године, отворило је и питање узајамне делегације овлашћења на релацији радна заједница-раднички савет и други органи у организацији удруженог рада.

За остварење функције радне заједнице и посебно за остварење њеног уставног концепта и односа са радничким саветом као органом управљања од особитог је значаја одредба члана 402. Закона о удруженом раду, сходно којој се на радну заједницу не могу преносити послови о којима одлучују органи управљања организације удруженог рада. Овај принцип је снажна нормативна основа против претварања управљања од стране радника-самоуправљања у управљање у име радника, против превођења радника из позиције управљача у позицију сууправљача. Управљање, дакле, не може бити привилегија ни једног дела организације удруженог рада, ни техно-економске структуре у радним заједницама, ни производног дела у основним организацијама.

Радна заједница као инструмент остваривања пословодне функције у организацијама удруженог рада припрема са јавно-стручном одговорношћу стручне информације, анализе, предлоге, елаборате и то по упутствима, смерницама и налозима пословодног органа. Коначну реч о овим „актима“ треба да дају сами радници или њихов раднички савет. Будући ипак свестан да прекоћ у стручном знању, фактичком положају и информацијама техно-економске структуре води често узурпацији управљачких права радника (технократија), законодавац је извукао припрему одређених виталних стручних питања из надлежности радне заједнице и „везао“ их за извршни орган радничког савета. Сматра се наиме да је извршни органи ипак „ближи“ радничком савету и у приснијем контакту са њим од техно-економске структуре (радне заједнице). Реч је о изричитом овлашћењу извршних органа да припремају нацрт статута и нацрт других самоуправних општих аката које доноси раднички савет, као и да припремају предлог плана.

Осим тога, раднички савет има овлашћење да за припрему одређене стручне анализе, нацрт одређеног самоуправног општег акта и слично, поред сталних извршних органа формира и *ad hoc* комисију, и то било из реда својих чланова или из реда других радника, која је такође ближа и одговорнија радничком савету од радне заједнице непосредно.

С друге стране, пошто је рада заједница радно везана за остварење пословодне функције, пословодни орган организације удруженог рада може у остваривању својих функција пренети обављање одређених послова на поједине раднике радне заједнице. Међутим, овде је реч не о преношењу овлашћења, дужности и одговорности које овај има као пословодни орган, већ о давању налога појединим радницима радне заједнице за обављање нужних фактичких радњи за остварење пословодне функције пословодног органа (нпр. стручна припрема уговора од стране правне службе), као и овлашћивању појединих радника радне заједнице да у својству пуномоћника предузимају одређене правне радње у име организације удруженог рада.

5. Делегација овлашћења између радника код појединих облика одлучивања личним изјашњавањем

Личним изјашњавањем (референдум, збор радника, потписивање, односно давање посебних изјава у писменом облику и евентуални други облици установљени у самоуправној пракси) радници одлучују у организацији удруженог рада о својим неотуђивим правима у удруженом раду (управљање радом и пословањем организације удруженог рада, управљање пословима и средствима друштвене репродукције, уређивање међусобних односа у удруженом раду, одлучивање о дохотку који остваре у различитим облицима удруживања рада и средстава, одлучивање о личном дохотку — чл. 14. Устава СФРЈ), тј. правима која су у основи најзначајнија за удружени рад и која обезбеђују њихов одлучујући утицај у друштвеној репродукцији. Наравно, ово не значи да у одређеним случајевима радници личним изјашњавањем не могу одлучивати и о одређеним правима која се не сматрају неотуђивим.

Расподела надлежности између утемељених облика одлучивања личним изјашњавањем врши се законом, самоуправним споразумом, статутом, односно одлуком те организације. Закон о удруженом раду (чл. 463. ст. 1) установљава обавезну надлежност референдума, коме међу утемељеним облицима личног изјашњавања тиме даје примат, с обзиром да се не установљава обавезни круг надлежности облика одлучивања личним изјашњавањем. О неотуђивим правима за која је законом одређено да се о њима одлучује референдумом не може се одлучивати другим облицима одлучивања личним изјашњавањем, а за сва друга неотуђива права о којима се по закону одлучује личним изјашњавањем без одређења конкретног облика (на пример, одлучивање о привременој и коначној подели оствареног дохотка — чл. 151. Закона о удруженом раду), радници самостално утврђују самоуправним општим актима о којима ће од њих одлучивати референдумом, на зборовима радника или другим облицима личног изјашњавања.

Расподела надлежности између радника код појединих облика одлучивања личним изјашњавањем у самоуправним општим актима у остављеним законским оквирима, треба да зависи првенствено од начела целисходности. Ако је целисходније одлучивати о одређеном питању на

збору радника или референдуму него потписивањем или давањем посебне изјаве у писменом облику, онда треба предвидети у самоуправним општим актима да се о том питању одлучује на збору радника или референдуму, и обрнуто. Сходно томе мислим, да за питања за која је извршена самоуправна расподела надлежности, на основу закона, између појединих облика одлучивања личним изјашњавањем искључена је узајамна делегација овлашћења из делокруга. То значи да је утврђени облик одлучивања личним изјашњавањем искључиво надлежан да о предметном питању мериторно одлучи и то све до правноваљане измене самоуправних општих аката. Радницима је међутим, остављена слобода опције једино тамо где је евентуално у самоуправним општим актима одређен алтернативан облик одлучивања личним изјашњавањем (збор радника или референдум и слично), или кад у самоуправним општим актима није одређен облик одлучивања личним изјашњавањем о одређеном питању о ком се по закону или овим актима) одлучује личним изјашњавањем. У том смислу могуће је једино, чини се, схватити одредбу члана 463. ст. 2. Закона о удруженом раду да „радници референдумом одлучују и о другим питањима о којима се одлучује личним изјашњавањем ако тако одлучи већина радника основне организације”. Ово истовремено по нашем мишљењу значи, да се референдумом (али не и другим облицима одлучивања личним изјашњавањем) може одлучивати и о питањима о којима се одлучује другим облицима одлучивања личним изјашњавањем ако то одлучи већина радника основне организације и ако је таква делегација надлежности предвиђена самоуправним општим актима (кумулативно оба услова).

6. Делегација овлашћења на релацији раднички савет — облици одлучивања радника личним изјашњавањем

Увођењем делегатског система бришу се све разлике које произилазе из непосредног и посредног самоуправљања, те се отуда не може говорити да у нас постоје облици непосредног (референдум, збор радника и др.) и посредног (раднички савет) самоуправљања. Различити облици извршавања воље (лично или путем делегата) који су морали бити задржани (што имплицира ослобађање формалистичког и крајње „политичког” схватања непосредне демократије — да је „непосредно” када сваки од нас у свему одлучује — то је нонсенс) не смеју бити основ за поделу самоуправљања на посредно и непосредно. Отуда у Закону о удруженом раду избегавање, како каже А. Фира, да се „чак и терминолошки конфронтирају непосредно и посредно самоуправљање”, а што „није само питање стила изражавања већ идејно политичког опредељења”. И када одлучују одређеним обликом одлучивања личним изјашњавањем, и када одлучују путем делегата у радничком савету, радници увек изражавају своју вољу, само што у првом случају то чине лично а у другом путем свог делегата коме су, након заузимања става о том питању, дали смернице за рад у радничком савету.

Овакав карактер одлучивања у радничком савету намеће и нов приступ проблему делегације овлашћења на релацији раднички савет — облици одлучивања радника личним изјашњавањем. Пракса сужавања акционог поља радничког савета у прилог форсирања облика одлучивања радника личним изјашњавањем (тзв. развлашћивање радничког савета) била је особито карактеристична у време доношења новог Устава СФРЈ из 1974. године и пре доношења Закона о удруженом раду из 1976. године. Ова тенденција најчешће је значила само привид да се даље демократизује самоуправни одлучивање, а у ствари се иза тога крила технократска манипулација радницима.

Правна теорија по овом питању (ни раније а ни сада) не нуди јединствен одговор. Чини се ипак да доминирају становишта да је оваква трансакција због императивности норми о надлежности радничког савета (утврђен законом или самоуправним општим актима) немогућа. Са становишта теорије права може се рећи да је реч о стварној надлежности, а за њу је карактеристично да се не може мењати осим актом којим је и установљена (измена закона, измена самоуправних општих аката). Ипак, присутна су и друга становишта сходно којима се није изнашао вентил који би затворио такав ток, јер се Законом о удруженом раду (чл. 495. ст. 4.) забрањује изричито само преношење питања из надлежности радничког савета на извршне и пословодне органе, а не и на облике одлучивања личним изјашњавањем. Пошто, према старом правном правилу све што није изричито забрањено допуштено је, закључује се да је могуће „привлачење” питања из круга радничког савета на одлучивање личним изјашњавањем (могућа је, дакле тзв. позитивна делегација надлежности).

Становиште о могућности „ограничене” делегације овлашћења на релацији раднички савет — облици одлучивања личним изјашњавањем има своје упориште и у позитивним прописима. Наиме одредбом члана 2. Закона о референдуму и другим облицима одлучивања личним изјашњавањем („Службени гласник СР Србије”, бр. 30/77) прописано је да „орган организације (и заједнице) може изнети на одлучивање личним изјашњавањем и друга питања из своје надлежности под условима одређеним статутом односно одлуком те организације (и заједнице)”.

Ову одредбу о дозвољености позитивне делегације надлежности (раднички савет — облици одлучивања радника личним изјашњавањем) треба, мислимо у конкретном случају тумачити тако да је она могућа ако (може а не мора) раднички савет одлучи да ће о одређеном питању из његове надлежности (законом установљене или самоуправним општим актима) одлучивати се одређеним обликом одлучивања радника личним изјашњавањем, ако је таква делегација овлашћења из делокруга предвиђена статутом или одлуком те организације и под условима предвиђеним тим актима. Ако раднички савет о томе не би донео одлуку делегације овлашћења из делокруга не би могло бити. Исто тако, ако статутом или одлуком организације не би била предвиђена могућност овакве делегације овлашћења из делокруга раднички савет не би могао донети одлуку о тој делегацији за одлучивање по одређеном питању пошто би

то била измена самоуправног општег акта на непрописан начин (исти се може изменити само на начин на који је и донет).

И сам Закон о удруженом раду дозволио је изричито у једном случају могућност овакве делегације овлашћења из делокруга. Наиме, одредбом члана 521. ст. 5. предвиђено је да „раднички савет одлуку о разрешењу пословодног органа основне организације може да изнесе радницима да се референдумом изјасне о потврђивању њиховог става”.

7. Делегација овлашћења на релацији облици одлучивања личним изјашњавањем — раднички савет

Делегатски карактер радничког савета омогућава му да одлучује и о неким питањима која по својој природи улазе у подручје неотуђивих права радника, али наравно на начин и по поступку предвиђеним законом. Тим пре, разуме се, раднички савет може одлучивати о одређеним питањима о којима се радници лично изјашњавају (јер радници могу личним изјашњавањем да одлучују и о другим правима која не спадају у неотуђива). Одлучивање, пак, од стране самог радничког савта о неотуђивим правима радника не значи да се радници тих права одричу или да их преносе, пошто је реч о правима која су везана за радника (лична) и као таква неотуђива су. С друге стране, радницима се та права не могу одузети, нити им се могу ограничити радњама и одлукама других лица и органа. Реч је о нечем другом, тј. о преносу вршења неотуђивих права на делегатски раднички савет, а то значи да радници не могу вршење својих неотуђивих права пренети на извршне органе радничког савета, нити на пословодне органе организације удруженог рада јер би то водило сужењу самоуправних права радника и појави менаџерства и технократизма.

Радници, међутим, не могу пренети ни вршење свих неотуђивих права на раднички савет. Наиме, радници не могу пренети на раднички савет вршење оних неотуђивих права које закон искључиво везује за облике одлучивања личним изјашњавањем на референдуму (чл. 463. Закона о удруженом раду — обавезни референдум по закону) или збору радника (пошто вршење неотуђивих права радника путем личног изјашњавања не подразумева само одлучивање, него и разматрање појединих питања и утврђивање ставова по појединим питањима — чл. 464. Закона о удруженом раду). Вршење осталих неотуђивих права радници могу самоуправним општим актима пренети на раднички савет, уколико тим актима није предвиђено друкчије. То значи да пренос вршења одређених неотуђивих права на раднички савет зависи од воље радника извршене у самоуправним општим актима. Они ће то свакако учинити кад потребе ефикасности одлучивања то захтевају, а не постоји бојазан од отуђивања одлучивања од стране самих радника јер је обезбеђен њихов непосредни утицај и контрола.

Раднички савет не може „привући” у своју надлежност она питања о којима се по уставу, закону и самоуправним општим актима одлучује личним изјашњавањем (дакле, забрањена је тзв. негативна делега-

ција надлежности), те је неопходно стога у самоуправним општим актима на основу закона прецизно одредити неотуђива права чије се вршење преноси на раднички савет, тако да сва остала права радници остварују личним изјашњавањем, а никако обрнуто.

Одлука радничког савета радне организације или сложене организације која се односи на остваривање неотуђивих права радника (и других права о којима се радници лично изјашњавају) доноси се у сагласности са сваком од удружених организација. Начин постизања те сагласности утврђује се самоуправним споразумом о удруживању. У сваком случају, ако статутом основне организације то није одређено, раднички савет основне организације не може давати ту сагласност радничком савету радне организације, односно радничком савету сложене организације. У таквом случају само радници личним изјашњавањем одлучују о давању сагласности за доношење таквих одлука. Ипак, статутом основне организације може се одредити да сагласност за доношење такве одлуке даје раднички савет основне организације само у два случаја: ако се том одлуком утврђују мере за извршење других одлука радничког савета радне, односно сложене организације и ако се том одлуком утврђују мере за извршење плана (чл. 528. Закона о удруженом раду).

Практично остварење уставног концепта о „једногласности“ код одлучивања о правима о којима се радници лично изјашњавају остаје за самоуправну праксу. Посебно је битно да се утврди да ли раднички савет доноси одлуку која постаје дефинитивна кад на њу дају сагласност све основне организације (накнадна сагласност), или основне организације дају своју сагласност по предлогу одлуке унапред (претходна сагласност) да би онда раднички савет радне, односно сложене организације прогласио одлуку.

Уколико, пак, не дође до потпуног усаглашавања ставова удружених организација, раднички савет радне, односно сложене организације може, мислимо, донети одлуку на основу става делегата оних основних организација које су са тим сагласне, с тим да то обавезује (и овлашћује) само те основне организације, а не и оне чији делегати у радничком савету радне, односно сложене организације нису за то гласали.

Као што се да закључити, међусобна делегација овлашћења из делокруга у организацији удруженог рада врло је сужена. То се односи како на релацију лично изјашњавање-делегатски органи и обрнуто, тако и на релацију лично изјашњавање, делегатски органи и други органи у организацији удруженог рада, и најзад, делегатски органи-радња заједница. Овакво решење резултат је установљених вредности — интересних релација између ових органа и потребе да се знају одговорни носиоци сваког посла, што треба да допринесе јаснијој алокацији одговорности и рационалној расподели послова.

др Мирко Васиљевић

L'ADMINISTRATION VUE PAR LES POLITIQUES. Institut français des sciences administratives. Cahier n° 18, 1979, Editions Cujas, Paris, 326 стр.

Овај Зборник радова изложених на Саветовању које је организовао Француски институт за управне науке посвећен је проблему преображаја управе. Посебна вредност овог Зборника је управо у томе што су наведена, с једне стране, гледишта теоретичара права и с друге, ставови политичких странака о преображају управе. Низ истакнутих правника обрадили су поједине проблеме из ове области: Управа и друштво (стр. 17—44); Управа и странке (стр. 45—75); Структуре централне управе (стр. 77—88); Политичке партије и децентрализација (стр. 91—116); Децентрализација по службама (стр. 117—133); Регрутовање, образовање и статус службеника (стр. 135—172); Који тип јавне делатности: хијерархија, манаџмент, партиципација или самоуправљање (стр. 173—191); Општи карактер политичких гледишта о управи (стр. 193—209). У другом делу књиге изложена је дискусија о напред наведеним рефератима (стр. 207—309), затим су дати закључци овог Саветовања (стр. 311—315) и на крају наведена исцрпна библиографија о проблемима савременог преображаја управе (стр. 317—321).

Мноштво изложених ставова у овом Зборнику не допушта да се сва изложе у сажетом приказу, стога ћу указати само на неке основне ставове који могу можда илустровати значај и корисност овог Саветовања и оваквог Зборника.

У стилу јасне француске мисли и аргументованим излагањем у првом уводном реферату о Управи и друштву, који су дали истакнути француски правници проф. Жерар Тимзит (Gérard Timsit) и Селин Вијенер (Céline Wiener) одмах се може уочити који све проблеми настају у овом односу и да се они јављају од настанка управе до данас. Пре свега указују да је у низу година стицај констатација о кризи управе запањујући. Ренан (Renan) је још пре једног века истицао „дрску сујету управе“. Мишел Дебре (Michel Debré) поставља данас питање: „сада кад смо живели у два различита режима, чак супротна, ми знамо истину. Наша држава је некохерентна. Наша држава је у пропадању. Наша држава је неефикасна. Наша држава је нехумана. Имамо ли уопште државу?“ (стр. 19). С друге стране, Жорж Марше (Georges Marchais) истиче да је држава „постала монструозна, бирократска машина, скупа и неефикасна за нацију, далека и досадна за грађане“ (стр. 19). Најзад, и активни министар правосуђа Француске Ален Перфит (Alain Peyrefitte) та-

кобе истиче „наша управа је болесна“ (стр. 20). Писци овог реферата истичу да најочигледнији симптом ове кризе потиче од претеране централизације управе. За ову оцену постоји општа сагласност. Једни говоре: „наша држава је благодарећи централизацији постала прави скелет“ (М. Дебре). „Наша држава има још само кожу на костима“ (М. Дебре). „Векови централизације нас притискују“ (Валери Жискар д’Естен — Valéry Giscard d’Estaing). „Француска још живи под Наполеоном“ тврди Француска социјалистичка партија (стр. 20). Други симптом који указује на кризу управе и који такође има општу сагласност је бирократизација управе. У томе су сагласни и француска Комунистичка партија и остале партије, стога писци реферата, наводећи разноврсна гледишта која су у основи сагласна, на крају истичу: „дехуманизација, сложеност, тромост, неефикасност управног апарата, расипништво јавних прихода, ауторитативност управе и свођење грађана на поданике државе, то су различити видови кризе, заједно спојени са појавом централизације и бирократизације“ (стр. 21).

Међутим, писци овог реферата посебно истичу да није довољно констатовати да је постигнута сагласност о постојању кризе управе, него је неопходно утврдити узроке кризе. Ту указују да постоје разлике у погледу узрока ове кризе управе. Писци реферата истичу да десница узрок ове кризе види у самом управном систему који, по природи ствари, има и слабости. Међутим, левица узрок кризе не види само у управном систему већ иде преко тога и основ узрока кризе управе види у друштвено-економском систему. Према десници, постојала би некаква судбинска коб у управним механизмима који онемогућују свако ефикасно и хармонично функционисање управе (стр. 21). тако Жак Шабан Делмас (Jacques Chaban-Delmas) истиче: „Систем је утолико више непоправљив уколико нико не одговара за своје понашање, ни појединци, ни групе, ни класе. Они чине компактну целину замршеношћу структура, правила, проверавања, судовања, обичаја и стечених навика. И поред реформи или због њих, овај се систем (управе) последњих година погоршао“ (стр. 21). Стога је у логици француске деснице да се узрок рђавог функционисања тражи у самом управном апарату. То су по овом гледишту суштински, у ствари, механички узроци. Управа је конституисана од „огромних машина... притиснутих традицијама и рутинама који је сваког дана све више онеспособљавају да решава проблеме“ (стр. 21).

Писци овог реферата истичу да, насупрот гледишту деснице, француска левица у управи види суперструктуру као одраз владајуће економске власти. Централизацију и бирократију виде само као „неопходну последицу“ такве ситуације. Узроци рђавог функционисања управе су, по овом гледишту, спољни и погрешно је стога на службенике и управне органе преносити сав терет слабог функционисања управе.

Писци овог реферата указују да су ова различита гледишта о узроцима кризе управе последица опречних основа на којима почивају ове доктринарне анализе. Такође истичу да свако поново чита своје класике: Маркса, за доктрину државе — суперструктуре, а Вебера, за неизбежни процес бирократизације. „Свако налази своју духовну породицу: либерализам „који се стара да заштити приватну иницијативу или социјали-

зам који жели да прошири домен заједничких друштвених функција. Сва су ова струјања присутна у француској политичкој стварности” (стр. 22).

Даље се указује да француски политичари истичу: „наше друштво је сувише управљано, терет управе је постао исувише тежак. Деетатизација је стога општи захтев и деснице и левице, али пут од државе до друштва је различит, зависно од тога да ли се гледа из једног или другог од ова два блока” (стр. 22). С друге стране, француски политичари тврде: „наше друштво је под владом; власт управе је недовољна. Према томе на грађанима је, а и такође и на управи да обезбеде власт. И парадоксално, то је нови пут, у супротном правцу сада од друштва ка држави — једној другој држави — у којој присуствују и десница и левица. Двоструки пут, који стварно није изненађујући: политичари се једновремено брину да смање власт управе над друштвом али тако да такође некако не абдицирају од своје власти над управом која мора и даље постојати” (стр. 23).

Писци реферата даље истичу да се савремена управа француског друштва „не може свести само на структуре, на које би је, и сувише правна анализа, могла сводити; то је једна екстензивна концепција које се држе политички аналитичари, охрабрени жељом да њихове концепције буду, онолико колико је то могуће, у сагласности са стварношћу онаквом каква је и каква се свакодневно сагледава” (стр. 23). Према једном француском теоретичару „држава као што је наша (Француска), је уствари данас, у овом или оном облику, председништво, влада, парламент, електропривреда, пошта, сви наставници, водопривреда, сва средства саобраћаја, армија, итд. Све индустрије, неке више неке мање раде за тај гигантски комплекс, који у доброј мери зависи од државе, док су неки и прави додаци државе” (стр. 23). Међутим, писци реферата истичу да правна правила не допуштају такву асимилацију. Стога указују: „границе државног апарата су недовољно чврсто одређене, јер се приватно и јавно преплићу” (стр. 24).

Истиче се такође да и француска десница и левица увиђају да је државни апарат гломазан, тако да су и једни и други, за деетатизацију. И једни и други теже да управа буде што мањи терет за грађане. За ту сврху могу се применити два поступка: ограничење функција државе — то је најуобичајенији поступак, и један део деснице и левице тежи таквом решењу. Други поступак је одражен „у ширењу власти друштва односно то ће рећи власти појединаца који чине друштво. То је новији поступак који настоје данас да примене — мада различитим поступцима — један део деснице и већи део левице” (стр. 24). Ограничење функција државе различито види десница од левице. За десницу реч је о ограничењу подручја интервенције државе. То је старо средство коме је цела десница увек тежила, у ствари, да смањи утицај управе на друштво. Једни се десничари залажу смао за политичке функције државе (полиција, правосуђе, армија, дипломатија) а на економском подручју држави остављају секундарну улогу да буде регулатор привреде, а не и произвођач. Међутим, суптилнији десничари „сматрају да ограничења функција државе не би смело да спречи државу да данас

интервенише и тамо где то није било схватљиво крајем XIX века." Председник Žiskar d'Esten стога подвлачи: „по себи се разуме да се не може замислити да се држава ограничи само на некадашње функције регала: народна одбрана, правосуђе и финансије. Сви велики задаци друштвени: образовање, здравство, услови живота, индустријски и аграрарни развој, позивају, у једном или другом облику, одређену интервенцију или партиципацију". Стога ово гледиште закључује: „држава преузима једну функцију само онда ако она не може бити обезбеђена средствима приватне иницијативе" (стр. 25). Писци овог реферата истичу да логика деснице тежи денационализацији неких великих јавних предузећа (стр. 26).

Међутим, у реферату писци истичу, да француска левица захтева ширење друштвених функција, али се подвлачи да ово не би било јачање етатизма, јер се једновремено предлаже и ограничење улоге управе (стр. 26). По овом гледишту левице, лек не може бити „ништа друго него стварна интервенција грађана у вођењу послова и то као право признато и организовано, не некаква милост цицијашки октроисана. Друштво мора поново преузети своје право, а управа престати да буде владар краљевства чјији малолетни наследник неће никад порастати. Ефикасност, легитимност и демократија иду упоредо са концепцијом „патернализма", који претварају управу, у очима народа, у неко окшталто њему страном тело, које претендује да делује у његово име" (стр. 30); Левица супротставља томе гледишту концепцију „живог тела у сталном кретању и спојеног са народом ... зачетак стварне јавне службе вршене од народа и за народ" (стр. 30—31). За овај преображај управе имају се у виду два средства: „прво, широка и неодољна партиципација; друго, самоуправљање и то једновремено као субјект будућности и као стратегија садашњости" (стр. 31). Писци реферата истичу да би се према Програму француске Комунистичке партије партиципација морала увести на свим нивоима и на свим подручјима од предузећа до државе. Партиципација није замишљена као консултација него као удружење које учествује у вршењу власти: од пасивног субјекта, грађанин би постао саодлучивач, у оним структурама које би омогућиле стварну кооперацију. Француска Комунистичка партија стога истиче „сва врата морају широм бити отворена за партиципацију грађана и удружења у функционисању служби" (стр. 31).

Они који се са левице залажу за самоуправљање иду даље од партиципације јер самоуправљање би морало да радикално преобрази систем управе „сталним, стварним и уставним уклањањем сваке поделе на управљаче и на оне којима се управља". Самоуправљачи „се не задовољавају само демократском реорганизацијом апарата: основни циљ, за њих, је непосредно преузимање послова управе од заинтересованих за задатке које сада врше службеници управе. Супротно традиционалној логици поделе рада, ослањајући се изричито на Маркса који је после Париске комуне видео одумирање државе, Социјалистичка партија (Француске) као и остале партије левице, укључујући и француску Комунистичку партију, сматрају неопходним да се појављују нови облици власти који ће омогућити преношење на шири круг политичку моћ

и самим тим уједно преобразити и природу управе" (стр. 31). Писци овог реферата истичу да је то глобалан пројекат који поново поставља не само проблем који се тиче односа у производњи, него и проблем друштвених односа, јер се самоуправљање мора свуда примењивати: у предузећу, граду, јавним службама. Ово гледиште још истиче да „стављајући појединца у положај да буде непосредно одговоран за друштвене делатности оно га уједно ослобађа, али истовремено ослобађа радне снаге у грађанском друштву, које у садашњем систему (Француске) не могу бити ништа друго него снаге које подносе захтеве државе, а не снаге које учествују у изградњи државе (стр. 32). Преузимање служби као што су пошта, телеграф, здравство, образовање и др. од стране удружених радника морало би корисницима услуга, управу учинити не само учинити општим добром, што је укључено са социјалистичком демократијом, него престанком „расипања политичке моћи" највећег броја, открити ефикасан лек против Паркинсоновог закона и бирократске склерозе" (стр. 32).

Писци реферата ближе излажу и концепцију друштва под владом. По правилу, кад управа враћа власт грађанима она је даје ограничено, односно само локалним органима (стр. 32). „Повећавање друштвених функција је, и по десници и по левици, углавном, схваћено у облику децентрализације. Левица децентрализацију види у самоуправљању, а десница у партиципацији (стр. 33). Да би се поново изградило стварно политичко друштво, левица сматра да је потребно повећати центре власти и учинити да у њима интервенишу они који су непосредно заинтересовани. Децентрализација и самоуправљање се комбинују, тако да самоуправљање даје други смисао децентрализацији. Основно код самоуправљачког пројекта француске левице је да представничка демократија буде замењена непосредном демократијом, да поврати грађанима право одлучивања на свим подручјима о ономе што се тиче њиховог живота" (стр. 33).

Све партије левице су сагласне да мора постојати ротација свих изборних функција као и подношење периодичних извештаја о раду, а посебно имају у виду појаву нових облика власти и крај „неразвијеног грађанства" (стр. 34). Основа ове децентрализације су локални колективи, односно општине. Ова децентрализација би морала бити „привилеговани кадар живе демократије", „почев од општине треба организовати модерну државу" (стр. 35). „У оваквом систему држава задржава само овлашћења спољне и унутрашње суверености (народну одбрану, спољну политику, законодавство) и одговорност за националну равнотежу. Кад држава буде враћена својој политичкој функцији, неће морати више управљати, него дати заинтересованим слободу и средства да сами управљају" (стр. 35). У таквом смислу нове власти, „нема разлога да један орган врши надзор над другим. Остала би само судска контрола законитости рада. Док би се у општини развијала непосредна демократија, на вишем нивоу — у департману, региону, држави — и даље би се примењивао у основи „механизам представничке демократије и демократске дискусије, а била би уведена и стварна одговор-

ност изборних органа, која би била подржана учешћем грађана и развијала се под њиховом контролом” (стр. 35—36).

Писци овог реферата истичу да десница видно тежи да непосредна демократија све више постаје представничка демократија. Истичу да је својевремено Жорж Помпиду (Georges Pompidou) питао А. Перфита „да ли зна шта је партиципација. Никад мн нико то није објаснио”. Истиче се да је ово питање упућено министру Перфиту јер се он залагао за „реструктурирање друштва” и сматрао да се партиципација може назвати децентрализацијом. Писци подвлаче да је „ово изједначавање децентрализације и партиципације врло значајно, јер открива да је за већину односно за десницу, децентрализација средство како би грађани били изнад управе” (стр. 36). Међутим, у реферату се указује да „измене у примени модела децентрализације које десница има у виду, само изузетно доприносе непосредној демократији” (стр. 36). Тако А. Перфит, истиче „односи са иностранством, народна одбрана, унутрашња и спољна безбедност, економска политика, буџет, порез, утврђивање права, главно национално снабдевање, телекомуникације, комасација земљишта, велика јавна предузећа и даље су у надлежности централне власти. Све остало требало би пренети на децентрализоване колективе (стр. 36—37). Код деснице односно већине, постоји доста конфузије у погледу опредељења на ком нивоу вршити децентрализацију. Општина, квартал, срез, департаман, регион су разни локални колективи али поједине партије имају различите програме шта треба децентрализовати. Стога Жан Жак Серво-Шребер (Jean-Jacques Servau-Schreiber) истиче „није у питању величина и утврђивање важнијих колектива, него њихова стварна аутономија” (стр. 37). У ствари писци реферата истичу, насупрот оном што је Луј XIV говорио „држава то сам ја”, А. Перфит предлаже да би Французи данас морали бити у ситуацији да могу рећи: „управа то смо ми” (стр. 37). Међутим, писци реферата постављају питања да ли појам „ми” стварно означава то што би се под тим требало да подразумева. Указује да је партиципација грађана у одлучивању изван класичних путева политичког представништва, веома скромна у програму деснице. По једнима то су асоцијације у којима виде кључ сваке партиципације у животу града. По другима, партиципација охрабрује „спонтану грађанску свест” установљавањем центара за сусрете, потпомаже развој друштвеног живота ... обавештавајући и консултујући се непосредно са грађанима.” Ово гледиште такође има у виду увођење метода непосредне демократије у „локалним ћелијама” које би водило „синдикализму грађана” (стр. 38). Истиче се да има предлога који предвиђају „да грађани, у општинама одређене величине, могу имати иницијативу да предложе расписивање комуналног референдума” (стр. 38).

Међутим, писци реферата истичу да је оваква децентрализација споредна односно од малог значаја. У свим програмима деснице префекти остају са својим овлашћењима. Унутар децентрализованих колектива суштинска власт остаје у рукама изборних функционера који су под контролом изборног тела и подвргнута поновном избору. У ствари то су заштићени функционери али, додуше, подвргнути поновном избору они су тиме, а њиховом субординацијом изборним шефовима који су изнад њих,

у ствари заштићени и од жудње и да постану „мали шефови“ (стр. 38). Такав систем, један од умерених припадника деснице, приказује као децентрализовани систем у коме „би се градили мали тријанони поред великог управног тријанона што не би било ништа друго него унапред смишљен неуспех. Али, повратити грађанину одговорност да оживи демократију... дати му средства и методе да то постигне, то је почетак великог дела, предузимање праве битке“ (стр. 39). Међутим, у реферату се подвлачи да ни на левици на на десници ова битка није отпочета кад се од локалног нивоа пређе на централни. И за једне и за друге, контрола врховних политичких инстанци остаје главно оруђе. Постоји општа сагласност да је управа подвргнута политичкој власти или, како је речено, рука се не може узети за главу, нити техничка надлежност може бити јача од демократске легитимности. И једни и други указују на злоупотребе власти. Левица неправилности управе постојано супротставља јачање политичког друштва и ауторитета изборних органа (стр. 39). Партије центра се жале да управа присваја овлашћења која јој нормално не припадају. Жак Ширак (Jacques Chirac) се залаже за консолидацију „првог управног апарата поред уставних власти“ (стр. 39).

Чињеница је да су сви сагласни да се повећа власт парламента. Све партије у јачању парламентарне контроле виде средство које ће онмогућити управи да делује по свом сопственом критерију, односно да функционише за себе и да на тај начин изазове реакцију друштва у виду отуђења друштва од управе. Тако се у тим околностима „демократски императив спаја са захтевом ефикасности“. Међутим, како истиче реферат, политичкој контроли не дају сви једнаку улогу. Левица, „за коју је власт легитимнија уколико је ближа извору — сувереном народу“ — даје преимућство Парламенту, проистеклом из непосредног општег гласања а не влади. На пример, Комунистичка партија Француске се изричито залаже да је потребно битну улогу државне власти вратити Народној скупштини, јер има могућност да обезбеди на највишем нивоу општи интерес“ (стр. 40). Десница, супротно томе, сагласно Деголистичким концепцијама и инспирисана садашњим Уставом, више има у виду овлашћења односно прерогативе владе (стр. 40). Стога Жак Ширак сматра да одређен број мера за отклањање садашње неуравнотежености, може Парламент решити ако би располагао са потпуном информацијом потребном за одлучивање кад се залаже за будућност и мења нашу средину (француску), и то не само док доноси законе, него и кад врши контролу владине делатности. Стога предлаже образовање службе која би контролисала технолошке одлуке управе, установила поступак за ревизију изгласаних и установљених служби и проширити право парламентарних комисија да спроводе поступак саслушавања службеника“ (стр. 40).

Левица има у виду сличне реформе али иде даље. Предлаже, пре свега, „за јачање контроле, да сталне парламентарне комисије буду бројније и са овлашћењима да могу применити што ефикасније мере: на пример саслушавати службенике и одржавати јавне седнице“. С друге стране, „сваки управни досије (изузимајући одређена војна документа), морала би се дати на увид парламентарној комисији, али такође и сваком члану парламента који би то захтевао“. Посебно се залажу „да Парла-

мент не буде сведен на улогу органа који региструје владине текстове, него уколико се ови текстови припремају у надлештвима владе, Парламент би могао делегирати члана неке своје комисије да учествује у раду тог комитета управе за редакцију текстова" (стр. 40—41). Десница, на супрот овоме, „више инсистира на улози владиних органа". Према једном гледишту „повратити ауторитет држави, то пре свега значи ојачати власт Парламента над управом". Парламент на том подручју „подршком парламентарне већине обезбеђује ефикасност законодавне власти". У жељи да задржи јаку извршну власт, десница не прихвата непосредну демократију и „у оквиру представничке демократије даје преимућство владином апарату који је више удаљен од бирача, али који је више квалификован и ефикаснији" (стр. 41). Тако се управа појављује као аутономна власт, али такође и стварно политичка власт (стр. 41). Прва тема о којој се говори је тзв. „технократска затвореност". Председник Валери Жискар д'Естен истиче да „везаност управе за своју сопствену логику која јој даје снагу, њена сталност и познавање досијеа, доводи управу до уверења да само она може оценити шта је општи интерес" (стр. 41). За левицу, посебно за комунистичку партију „управа не може бити неутрална, пошто је она инструмент одређене политике: подвргнута финансијској олигархији која се угњездила у државном апарату и контролише све формалности одлуке а служи интересима привилегованих" (стр. 42). Уколико примењује демократску политику, управа би „самим тим више одговарала данас оштећеним категоријама" (стр. 42). „Природа политике која се води одређује функционисање апарата: у првом случају, централизација власти, службена тајна и обавеза чувања службене тајне од стране службеника постају за власт неизбежна маска; у другом случају, демократизација управе омогућиће обезбеђење слободе мисли и изјашњавања о управи и омогућити службеницима да доносе одлуке" (стр. 42).

За десницу, управа мора бити неутрална односно, то значи, верна концепцијама управљача чији су они гласноговорници (стр. 43). „Социјализација" управе, како је разуме десница, у смислу бирократског тоталитаризма, често је истицана" (стр. 43). Све те грешке могу бити исправљене само ако дође к себи политичка власт, која мора доказати једно-времено и ауторитет и имати иницијативе: поново имати у рукама „службенички кадар" стр. 43). По неким гледиштима деснице позитивно право Француске искувише штити службенике, посебно у вези њиховог права на штрајк (стр. 43).

И десница и левица, маколико се разликовале у начину вршења те политичке контроле рада управе, овој контроли једнако придају важност. Обе стране сматрају да је „ненадлежност слабост политичког тела и да то може бити добар повод да се откаже послушност". Стога би управу требало ојачати уместо да све више слаби" (стр. 44).

На крају, референти постављају питање: држава која ће бити тако ојачана и предата својој политичкој функцији да ли ће наћи нови подстицај за свој рад или ће проузроковати сасвим друге захтеве за своју улогу, сагласно потребама развоја савременог друштва.

Из овог сажетог излагања главних мисли Уставног реферата овог Зборника о односу друштва и грађана, може се уочити вредност не са-

мо овог реферата него се може назрети и вредност осталих поднетих реферата. По садржини, и по писцима који су сви истакнути правници, и остали реферати као и објављена дискусија о рефератима, заслужују пажњу свих који се интересују за теоријска сагледавања у вези са управом. У закључку Ги Бребан (Guy Braibant), истиче да је предмет овог Саветовања био двојак: прво, ту се у ствари покушало да се сачини преглед француске политичке мисли о управи и то у одређеном периоду и то у почетку 1978. године. Други предмет Саветовања је одржан у обезбеђењу дијалога у управи јер се без тога не може аргументовано расправљати о преображају управе. Најзад, оно што вреди запазити је и то да никад до сада у Француској управа није на овај начин била предмет истраживања и размишљања од стране политичара. Ги Бребан, поред осталог истиче, да се управа у тренутку наизменичног мењања, појављује једновремено и као фактор мењања и као предмет мењања. Фактор мењања је у ствари у великој мери, проблем високих функционера. Ту нико не говори о чишћењу тих редова али је било тренутака кад се и о томе говорило, посебно после ослобођења.

Што се тиче подвргнутости управе политичкој власти ту Ги Бребан указује да неки мисле да је можда боље уместо о подвргавању управе политичкој власти, говорити о неутралности управе. Истиче да нема противречности између ових гледишта. По себи се разуме да јавне службе морају бити неутралне. Ту Ги Бребан указује на случај када ђубретари једне екипе нису односили ђубре испред куће чији становници нису чланови одређене партије. Очигледно је, да нико не претпоставља да се врати на такав облик неутралности у услугама јавних служби (стр. 313).

Међутим, управа је и предмет мењања. Примећено је из реферата да није у питању, у изложеним програмима политичких партија, да се промени све и одједном. На овом Саветовању расправљало се не само о децентрализацији него и о партиципацији и самоуправљању. Француски Институт за управне науке овим својим Саветовањем и овим Зборником доприноси бољем упознавању проблема савремене управе Француске. Дијалог је постигнут. Било је и опречних мишљења, с обзиром на различита опредељења о многим проблемима управе који имају поједине политичке партије Француске. Поред објављених реферата у овом Зборнику и изложена дискусија о рефератима (стр. 207—309) такође доприноси вредности овог Зборника за упознавање француских теоријских и политичких концепција о преображају управе у савременом друштву.

Драгаш Б. Денковић

Бранислав Глигоријевић, ПАРЛАМЕНТ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ (1919—1929), Београд 1979, 420.

Недавно се, у оквиру серије монографија у издању Института за савремену историју у Београду, појавила књига Бранислава Глигоријевића „Парламент и политичке странке у Југославији (1919—1929)”. Аутор обрађује временско раздобље у историји Југославије у коме су се јасно искристалисали и временом кулминирали сви битни проблеми југословенског предратног друштва у целини: национални, државно-правни, социјално-економски. На питању настанка и рада политичких странака и парламента у Југославији, од њеног стварања до завођења диктатуре, ови се проблеми јасно уочавају.

Књига која је пред нама није прво ауторово дело које обрађује ово раздобље наше политичке историје. Аутор је 1970. године објавио своју доктроску дисертацију под насловом „Демократска странка и политички односи у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца” која обухвата приближно исти временски период. Ово је, међутим, први рад, и из пера Б. Глигоријевића и у нас уопште, који омогућава свестраније и целовитије сагледавање политичког развоја Југославије у једном тако значајном историјском раздобљу.

Аутор у уводу своје књиге даје кратак и информативан историјат институције скупштине у југословенским земљама до уједињења.

Прво поглавље обухвата период од стварања заједничке државе (децембар 1918) до распуштања Привременог представништва (октобар 1920). У оквиру овог поглавља аутор разматра проблем организације власти у условима такозваног друштвено-политичког провизоријума односно безуставног стања. У оквиру тога детаљно обрађује организацију и састав Привременог представништва, политичке односе у њему и његов законодавни рад. Посебно је занимљив ауторов опис груписања и прегруписања политичких странака и уочавање основних проблема на којима се оно вршило.

У другом поглављу аутор обрађује период од 1920. до 1922. године., у коме је доминирало уставно питање. Ту аутор, изложивши настанак и организацију рада Уставотворне скупштине, прелази на питање изгласавања устава и приказује како су бојкот поступка доношења устава од стране опозиције и његово усвојење незнатном већином показали „дубоку подељеност политичких странака у гледиштима на основна питања даљег друштвеног и економског развоја земље”.

Треће поглавље обухвата период од 1923. до 1925. године. Приказавши ток и карактер избора марта 1923. године, аутор излаже новонастале политичке односе које су карактерисали јачање опозиције и њено груписање поводом питања промене државног уређења. У заоштреним условима који су услед тога настали дошло је до наглог јачања круне па је борба опозиције за измену државног уређења добила нову димензију — одбране демократије и парламентаризма.

Четврто поглавље обрађује период од 1925. до 1928. године. После избора 1925. године аутор уочава ново страначко превирање (треће по реду од 1919). које је било изазвано политичком преоријентацијом најјаче опозиционе странке — ХРСС, и њеним опредељењем за политику компромиса. Нове страначке групације нису имале чврстину и политички значај некадашњих политичких странака. То је условило смањење утицаја Скупштина уз истовремено даље јачање улоге монарха. Злочин у Скупштини јуна 1928. године аутор карактерише као оштру прекретницу у продубљивању политичке кризе. Опозиционе странке, у својим захтевима за корениту измену државног уређења створеног прводецембарским актом уједињења 1918. и Уставом 1921. године, тражиле су интервенцију круне што је представљало нови подстрек јачању, политички већ врло моћног, краља Александра, и олакшало завођење диктатуре.

Посебно је занимљиво пето поглавље у коме аутор разматра узроке кризе парламентаризма и сврстава их у три групе: националне, класне и социјално-економске. На прво место ставља „националну компоненту” и у оквиру ње разматра снажни монархијски покрет наспрам слабог републиканског, судар националних концепција о државном уређењу и националну мајоризацију. Када је у питању конфронтирање монархијског и републиканског покрета, ауторово основно полазиште је да се опредељивање за одређени облик владавине вршило на националној основи. Зато је аутор ово питање и подвео под „националну компоненту” кризе парламентаризма. У оквиру „класне компоненте” аутор говори о револуционарној ситуацији и ванредним мерама против КПЈ, ставу КПЈ према грађанском парламентаризму, и радничком законодавству. У оквиру „социјално-економске” компоненте аутор, поред тога што слика социјални састав парламента и детаљно приказује оне делове страначких програма који се односе на социјално-економску проблематику, посебну пажњу посвећује питању реформе парламента и акције „југословенских привредника”. Међу различитим захтевима за реформу парламента, као политички врло значајна уочава се акција „југословенских привредника” који су, у немогућности да путем парламента односно посредством политичких странака остваре своје захтеве, тражили интервенцију круне.

Пето поглавље представља ауторово завршно разматрање свих важнијих проблема у вези са развојем парламентаризма и деловањем политичких странака у Југославији од 1919. до 1929. године, те има карактер закључка.

Сматрамо да би се основна проблематика овог рада могла потпуније сагледати да је стављена у шири контекст којим би били обухваћени, у општим цртама, економски, социјални и спољнополитички услови

живота нове државе. На тај начин би се, иначе вредни резултати овог рада, могли свестраније објаснити и разумети. Изузимајући делемично пето поглавље, овакав свестранији приступ недостаје у овом раду.

У књизи Б. Глигоријевића, као и у највећем делу наше историографије која се бави овим временским раздобљем, остала је недовољно објашњена политичка делатност краља Александра, толико значајна за потпуније разумевање проблема о којима се овде говори.

Суочен са проблемом недостатка потпуније архивске грађе (непостојање страначких архива), аутор је ово своје дело, осим на расположивој архивској грађи, градио на обимној литератури — како онај општег карактера тако и стручној, економској и правној — као и на анализи штампе и других оновремених периодичних публикација.

Излагање основног текста праћено је низом карикатура Пјера Крижанића, табелама са бројчаним подацима о изборима, факсимилима историјских докумената и великим бројем фотографија које књигу допуњују и естетски и у функцији историјског извора. Научни апарат је врло богат, а напомене су често експликативне и садржајне.

У методолошком погледу преовлађује експозиција збивања при чему аутор овакав приступ комбинује са исцрпном и педантном анализом политичких односа — програма и акција политичких странака, међустраничких односа и функционисања парламента. Знатно су ређе, иако постоје, поготову у последњем поглављу, анализе економских прилика.

Књига Бранислава Глигоријевића представља вредан допринос нашој историографији о предратној Југославији, посебно због богатства података које доноси. Она такође може бити врло интересантна и за правног историчара због тога што се детаљно и исцрпно бави и државно-правном проблематиком Југославије тог времена.

Олга Поповић

МЕЂУНАРОДНО ПРИВАТНО ПРАВО АУСТРИЈЕ ПРЕМА ПРОПИСИМА САВЕЗНОГ ЗАКОНА ОД 15. ЈУНА 1978. ГОДИНЕ О МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАНОМ ПРАВУ

Земљама које имају кодификоване прописе међународног приватног права придружила се од 15. јуна 1978. године и Аустрија, на тај начин потврдивши опаску о све интензивнијем раду законодавних органа појединих земаља на унутрашњем кодификовању прописа међународног приватног права после II светског рата¹⁾. Тако Аустрија, заједно са Мађарском, претставља последњу од земаља овог све ширег круга.

Текст аустријског закона о међународном приватном праву не даје одговоре на питања сукоба јурисдикције и грађанских права странаца, али на исцрпан начин регулише материју сукоба закона. Његовим ступањем на снагу престали су да важе поједини ранији прописи који су регулисали исту материју (чл. 51 Закона), а остао је на снази само мањи број прописан (на пр.: прописи Закона о ауторском праву, Закона о меници и чеку — чл. 52²⁾).

Закон је подељен на осам делова: Први део (од чл. 1 до 11) садржи опште одредбе; други (од чл. 12 до 15) се односи на лична права; трећи (од 16 до 27) на материју породичног права и подељен је у три уже целине: а) брачно право, б) право односа родитеља и деце и г) старатељство; четврти обухвата материју наследног права (од чл. 28 до 30); пети (од чл. 31 до 33) стварног права; шести (чл. 34) интелектуалне својине; седми (од чл. 35 до 49) облигационог права, а осми последњи, садржи завршне одредбе (чл. 50 до 53). Даље излагање имаће за основ ову законску поделу.

Првом својом одредбом, којом на општи начин одређује да је за регулисање грађанско правних односа са страним елементом меродавно право оног правног подручја које је у најужој вези са поменутиим односом, закон уноси, на први поглед, једну новину у односу на све до сада постојеће законе о међународном приватном праву јер се оваква општа одредба до сада није могла наћи ни у једном од њих³⁾). Међутим принцип најуже везе овог закона не треба мешати са најтешњом (најужом) везом која се јавља као одлучујућа чињеница за регулисање облига-

¹⁾ В. др М. Јездић „Међународно приватно право Египта према прописима Закона од 13. јуна 1948. год.“ — Југословенска ревија за међународно право св. 1, год. 1954., стр. 104.

²⁾ В. др К. Сајко „Напомена о аустријском закону о међународном приватном праву од 1978. . . .“, Приноси за поредбено проучавање права и међународно приватно право бр. 12., Згр. 1979. г. стр. 61.

³⁾ В. др К. Сајко, Ibid. стр. 61.

ционих односа са страним елементом у неким законодавствима (Бенелукс). Став 2 истог члана којим законодавац уводи принцип најуже везе, потврђује овакву констатацију, одредивши да се колизиона правила (одлучујуће чињенице) аустријског закона требају сматрати за оне путоказе који доводе до закона најуже везе, чиме се у ствари не одступа од класичног решења одређивања материјалног права за регулисање грађанско правних односа са страним елементом.

Што се тиче начина сазнања страног права, закон одређује да се оно у сваком случају сазнаје *ex officio*, али садржи и одредбу по којој ће се, у случају да се страно право у примереном року не може утврдити, применити аустријско право. Закон, мада одређује да су дозвољена средства за сазнање страног права: учешће заинтересованих лица, обавештења савезног министарства и мишљење стручњака, ни општом одредбом ни *exempli causa* не наводи ситуацију у којима се може сматрати да се страно право није могло сазнати, те да се има применити аустријско право, што отвара могућност и злоупотребама и тим путем у овом домену уноси правну несигурност.

Од случајева одступања од редовно надлежних норми међународног приватног права, аустријски закон прихвата институте међународног јавног поретка (чл. 6) и „*renvoi*” (чл. 5), док одступања у случају изигравања закона и реторзије не помиње.

Renvoi се изричито прихвата у оба вида — и као узвраћање и као упућивање на право треће земље. С обзиром на несумњиву интенцију ове установе, проширење примене домаћег права с једне стране, те текст чл. 5 аустријског закона са друге стране, потребно је констатовати да потпуна законска регулатива у овој материји не дозвољава аустријском судији велику „слободу” која би могла довести до злоупотребе у смислу једностраног схватања ове установе, тј. сталног проширења примене аустријског права у односу на страно право. Институт *renvoi* у упоредном законодавству налазимо или у облику његовог прихватања, слично аустријском закону, у оба наведена вида (тако на пр.: чл. 4 Закона о међународном приватном праву Пољске од 1966 године, чл. 35 Закона о ЧССР од 1963 године), или у облику прихватања самоузвраћања а не и упућивања (тако Закон о сукобу закона Сијама од 1939. године чл. 4), а има пак и законодавства која се негативно одређују у односу на овај институт (тако Грађански законик Египта чл. 27, Грчка чл. 32).

У тексту чл. 5 аустријског закона могуће је сагледати три различите ситуације *renvoi*:

1. Уколико аустријска колизиона норма као меродавно право за регулисање једног грађанско правног односа са страним елементом назначи неко страно право, а колизиона норма тога права узврати на аустријско право, неће доћи до поновне примене аустријске колизионе норме која би поново узвратила на горе поменуто страно право, већ ће се коначно применити аустријско материјално право.

На овај начин закон решава проблем затвореног круга који се може формирати због прихватања установе „*renvoi*”. Ова техника решавања проблема названа и „*renvoi*” у једном кораку” образлаже се (Lucas)

чињеницом да држава форума дајући својом колизионом нормом страном праву атрибут „арбитра“ истовремено даје том праву и улогу „коначног арбитра“, прихватајући колизиону норму тог права као коначни путоказ ка решењу проблема.⁴⁾

2. Друга ситуација коју можемо разликовати је ситуација у којој аустријска колизиона норма упућује на страном право, а колизиона норма тог страног права на право треће земље, ово на право неке четврте итд. По аустријском закону у оваквој ситуацији меродавно је материјално право оне земље на коме се ланац упућивања прекида, тј. оно право чије колизионе норме даље не упућују. Дакле, у овој другој ситуацији није доследно примењена техника „једног корака“, јер би, да је тако учињено, ланац упућивања био прекинут већ на правом кораку а не би се чекало његово природно прекидање.

3. Трећа ситуација слична је другој, само се код ње, после низа упућивања јавља институт узвраћања. У овом случају аустријски закон нови затворени круг решава на тај начин што као меродавно материјално право одређује оно право на чија се правила прво узвратило.

Истим чл. 5 који се односи на институт „renvoi“, аустријски закон нормира још једну правну ситуацију која је нарочито интересантна за нашу земљу, а с обзиром на нејединствено правно подручје наше територије. Уколико би колизионе норме аустријског права довеле аустријског судију до граница земље са нејединственим правним системом, овај би био обавезан да даље решење тражи, не у нормама међународног приватног права већ у нормама о унутрашњем сукобу закона те земље. Како је оваква ситуација могућа и у односима између Југославије и Аустрије (односи наследног и породичног права), за аустријског судију меродаван за решавање новонасталог проблема био би наш Закон о решавању сукоба закона и надлежности у статусним, породичним и наследним односима од 1977 године (исто чл. 26 Грађанског законика Египта). Тек уколико земља са сложеним правним поретком не би имала важеће норме у унутрашњем сукобу закона, аустријски судија би до меродавног правног система долазио на основу најуже везе са одређеним локалитетом.

Други институт који доводи до отступања од редовно надлежних норми међународног приватног права, а који је аустријски закон предвидео, јесте институт међународног јавног поретка (чл. 6 — јавни поредак). Аустријски законодавац се определио за апстрактно дефинисање међународног јавног поретка, одредивши да се страном право неће применити уколико би његова примена довела до резултата који су неспојиви са основним вредностима аустријског правног поретка. Уколико би до ове ситуације могло доћи примениће се аустријско право. Сличне апстрактне одредбе института међународног јавног поретка налазимо и у упоредном праву (тако чл. 6 Закона о међународном приватном праву Пољске).

⁴⁾ В. др Т. Варади, Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, том II., Бгд. 1978. стр. 67.

За оцену форме правних радњи, по аустријском закону надлежан је онај правни поредак који је надлежан и за саму правну радњу, с тим што је довољно да правна радња буде предузета и у форми која је пуноважна по праву земље у којој је дошло до радње.

Предвиђајући да је лични закон физичких лица „право државе којој особа припада“, аустријски закон регулише и питања сукоба држављанства, на тај начин што афермише принцип најуже везе, сем у случају сукоба аустријског и страног држављанства. Закон се није определио за временски критеријум приликом давања примата једном одређеном држављанству (тако чл. 6 Закона о сукобу закона Сијама сем у случају истовременог стицања више држављанства када се уместо временског критеријума узима као критеријум домицил лица у питању) већи је примат део најужој вези одређеног лица са државом чије држављанство има, или тачније речено ефективном држављанству. Слично решење садржано је и у чл. 31 ст. 2 Грађанског закона Грчке. Међутим, уколико је у питању сукоб аустријског и страног држављанства закон се опредељује за класично решење и примат даје аустријском држављанству као домаћем (исто: чл. 31 ст. 1 Грчког грађанског законика или чл. 6 ст. 3 Закона о сукобу закона Сијама итд.).

Када се ради о статусу правног лица одлучујућа чињеница је стварно седиште главне управе, што значи да ће се применити право државе у којој дотично правно лице има стварно седиште управе за регулисање статусних односа правног лица. Тако поступа и законодавац Сијама (чл. 7), а специфично решење даје Грађански законик Египта.

Код статусних односа физичких лица са страним елементом и то оних који се односе на статус само једног лица — правна и пословна способност, проглашење несталог лица умрлим, лишење пословне способности и старатељство, аустријски закон се опредељује за држављанство као одлучујућу чињеницу, што значи да ће за регулисање ових односа бити меродавно аустријско материјално право уколико су лица у питању (лице у питању) аустријски држављанин, или имају више држављанства од којих је једно аустријско, односно материјално право оне државе чији су они држављани, или са којом имају најужу везу уколико имају више страних држављанстава. Једино отступање од држављанства као одлучујуће чињенице за регулисање статусних односа са страним елементом којима се мења положај само једног лица, диктирано је хуманитарним разлозима и односи се на лица без држављанства и избеглице (али само оне којима је овај статус признат по међународним конвенцијама које су у Аустрији на снази), када се као одлучујућа чињеница неће узимати држављанство већ домицил, а у другом случају и боравиште лица у питању. Наравно, морају се имати у виду и општа отступања предвиђена и за све остале односе регулисане овим законом, а о којима је напред већ било речи (чл. 5 и 6).

Статусне односе којима се мења положај два или више лица (на пр. закључење брака, поништај брака, оглашење брака непостојећим, развод брака итд.) регулише трећи део овог закона. Ако су у питању материјални услови за закључење брака, разлози који чине брак непостојећим као и разлози за поништај брака, закон као одлучујућу чињеницу прих-

вата држављанство оба брачна друга, што значи да ће се постојање горе наведених претпоставки ценити или по једном закону, уколико брачни другови имају исто држављанство, или на основу кумулације два различита закона који претстављају *lex nationales* будућих брачних другова различитог држављанства. Оваквом одредбом о закону који је надлежан за оцену постојања претпоставки за закључење брака са страним елементом Аустрија се уврштава у круг оних земаља за које је постојање страног елемента у субјекту релевантна чињеница за примену домаћег или страног права као надлежног за регулисање материјалних услова за закључење брака (супротно: СССР, САД, Кина) и уже, у круг оних земаља које принцип *lex nationalis* не коригују са *lex fori* уколико су у питању апсолутне брачне сметње (супротно: Југославија, Бугарска, Мађарска). Такође, ова одредба уврштава Аустрију у круг оних земаља које имају исто колизионо решење за утврђивање материјалних услова за закључење брака и оцену узрока за поништење брака — *lex nationalis* за оба случаја (супротно: Бразил — уколико је брак закључен на територији Бразила критеријум за утврђивање апсолутних брачних сметњи је право Бразила).

Одлучујућа чињеница за оцену лично правне компоненте брака је држављанство брачних другова уколико су они истог држављанства уколико нису, а били су, последње заједничко држављанство, али само под једним условом: да један од брачних другова још има то држављанство. Када ови критеријуми не могу довести до резултата примениће се право оне државе у којој оба брачна друга имају заједничко редовно боравиште, а ако га немају, право оне државе у којој су имали последње заједничко редовно боравиште, опет под условом да је један од њих и задржао то боравиште. Уколико брак не би био пуноважан по праву оних земаља, до чијег би се правног поретка дошло применом горњих тачака везивања, али би био пуноважан по аустријском праву, ово последње би било меродавно као *lex fori* за оцену лично правних дејстава брака али само ако брачни другови немају ужу везу са неким другим правним подручјем. Уколико је то случај, а брак је пуноважан и по праву те земље, то право ће бити меродавно наместо аустријског (*lex fori* само у крајњем случају, ако нема другог решења).

Горње чињенице узимају се као одлучујуће, али супсидијерно, поводом проблема сукоба закона брачно имовинског режима са страним елементом, али оне немају временску дубину односно променљивост (промена држављанства брачних другова неће имати утицаја на промену меродавног права) већ су везане за моменат закључења брака. Тако на пр. уколико су оба брачна друга у моменту закључења брака били држављани државе X, меродавно ће бити увек право државе X, независно од тога што су оба брачна друга одмах по закључењу брака променили држављанство и постали држављани државе Y, а затим можда и неке треће државе. Овим је аустријски законодавац оптирао стални, односно непоменљиви брачно имовински режим (слично чл. 15 Грађанског законика Грчке од 1942 године, чл. 15 Уводног закона у грађански

9) В. др. М. Јозидић, *Ibid* стр. 107 и чл. 11 Грађанског законика Египта од 1948. г.

законик Немачке од 1896. године) насупрот променљивом режиму садржаном у неким другим законима.⁴⁾ Овакав став онемогућава изигравање закона у овој материји променом одлучујућих чињеница.

Међутим, све напред изнето биће релевентно само уколико брачни другови нису уговорили неко друго право као меродавно за регулисање њиховог брачног имовинског режима. Дакле, као примарна одлучујућа чињеница овде се јавља аутономија воље странака и то само изричито. Наиме, уврстивши у чл. 11 правог дела закона страначку аутономију воље у ред одлучујућих чињеница, законодавац се определио само за могућност изричитог уговарања надлежног права у материји брачно имовинског режима, односно и прећутног и изричитог избора права у материји облигационих односа. И у једном и у другом случају странкама је пружена могућност да изаберу било који познати правни поредак, што значи да је усвојен принцип неограничене аутономије воље насупрот принципу ограничене аутономије воље који се јавља на пр. у чл. 7 бившег пољског закона од 1926 године и новом пољском закону од 1966. године.

Узроци за развод брака оцењују се такође по праву које је надлежно за лично правне учинке брака, али временска веза је моменат развода брака, с тим да ће, уколико се брак по том праву не би могао развести на основу изнетих чињеница, бити надлежан национални закон тужиоца у моменту развода.

Анализирајући у целини одредбе брачног права овог закона можемо истаћи као општу карактеристичку доследно спровођење принципа једнакости полова што свакако претставља позитивно решење у упоредном светском систему.

Што се тиче осталих статусних односа са страним елементом којима се мења положај два или више лица аустријски закон се опредељује за примену заједничког националног закона оба родитеља код утврђивања постојања услова за позакончење ванбрачног детета накнадно закљученим браком. Али уколико родитељи немају заједничко држављанство, неће доћи до кумулативне примене оба национална закона, нити ће се пак дати приоритет закону оца или мајке, већ ће се водити рачуна највише о интересу детета и примениће се национални закон оног родитеља који је повољнији за дете. Оваким решењем се такође искључује било каква дискриминација у односима полова, и мада се не примењује *lex nationalis* детета ипак се, давањем примата оном правном подручју које је за њега повољније, штите пре свега интереси детета. Сем тога и дејства позакончења оцењују се по националном закону детета. Уколико је у питању позакончење ванбрачног детета изјавом о брачности, постојање претпоставки ће се оцењивати на основу националног закона оца (одлучујућа чињеница — држављанство оца, односно његово држављанство у тренутку смрти уколико се изјава о брачности захтева после смрти оца).

Претпоставке усвојења, престанак, те дејства усвојења оцењују се по националном закону усвојиоца (одлучујућа чињеница — држављан-

⁴⁾ В. др К. Сајко „Брачноимовински односи са страним елементом“ Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, том II Бгд. 1978. г. стр. 134.

ство усвојиоца). Уколико се као усвојоци појављују више лица (брачни другови различитог држављанства) доћи ће до кумулативне примене њихових националних закона, сем када се ради о дјествима усвојења јер ће тада бити примењен онај закон који је иначе надлежан за регулисање лично правног дејства брака (чл. 18). Тек уколико дође до смрти једног брачног друга биће надлежан национални закон другог.

Када је за позакоњење или усвојење детета по *lex nationalis* детета потребна сагласност детета или неког његовог сродника, надлежни закон за давање те сагласности биће национални закон детета.

С обзиром на изнето, а у вези са установом усвојења аустријског закона, могло би се применити да овим одредбама није доследно поштован принцип суверене једнакости држава, јер се, сем по питању сагласности, не узима у обзир *lex nationalis* усвојеника, већ се даје примат закону усвојитеља, мада је у питању такав однос којим се не мења статус само једног лица већ више њих.

Повољније решење може се наћи у чл. 23 Грађанског законика Грчке, када се ради о условима усвојења али не и дејствима: „Основни услови усвојења регулишу се по националном закону сваке стране” (чл. 23 ст. 1, сличну одредбу садржи и чл. 35 ст. 2 Закона о сукобу закона Сијама).

Четврти део аустријског закона односи се на питање сукоба закона код наслеђивања са страним елементом. Као одлучујућа чињеница за примену домаћег или страног права на садржину наследних односа са страним елементом предвиђена је чињеница држављанства *de cuius*, и то његовог држављанства у моменту смрти. Закон не прави никакву разлику између покретне и непокретне имовине *de cuius*, већ предвиђа јединствену тачку везивања без обзира на врсту ствари, чиме и Аустрија напушта систем плуралитета заоставштине у коме је сем правила *lex nationalis* важило и правило *lex nie situae* уколико се радило о непокретностима.

Држављанство оставиоца јавља се такође као одлучујућа чињеница за одређивање права које ће бити надлежно за оцену способности оставиоца за састављање тестаментa и осталих претпоставки пуноважности тестаментa, за наследни уговор и уговор о одрицању од наслеђивања као и за поништај наведених радњи, али као држављанство временски везано не за моменат смрти већ предузимања радње у питању. Међутим, када по овом праву радња није ваљана, а ваљана је по *lex nationalis de cuius* у моменту смрти важиће овај последњи правни поредак.

Одступања од држављанства као одлучујуће чињенице могуће је у два вида:

1. примениће се *lex fori* уколико се оставински поступак води у Аустрији и то само у погледу стицања наследства и одговорности за оставиоцеве дугове.

2. Примениће се *lex rei sitae* уколико би по *lex nationalis de cuius* имовина припадала територијално правном лицу као законском наследнику. У том случају се закон оне државе чије је држављанство имао оставиоц у моменту смрти замењује правом оне државе на чијој територији се налазила имовина оставиоца у моменту његове смрти.

Пети део овог савезног закона Аустрије односи се на регулисање стварно правних односа са страним елементом. Упоредно правно посматрано, материјално правна решења показују знатна разликовања по питању на пр. момента стицања својине (да ли је релевантан моменат закључења уговора — Француска — или је, осим титулуса неопходан и одређени модус стицања — већина европских земаља) да ли је могуће успостављање хипотеке на покретним стварима (могућност англо саксонског права), да ли је одређена ствар покретна или не, да ли је могуће стећи својину од невластника и томе слично. Изнета и друга питања захтевају колизиона решења. Остављајући по страни питање непокретности које аустријски закон решава на основу класичног правила *lex rei sitae* које вуче своје порекло још из времена постглосатора (Бартолус и др.), значајно је задржати се на питању покретности. Од евентуално могућих колизиона правних решења која се јављају у упоредном праву: *mobilia personam sequuntur* (чл. 10 ст. 1 Грађанског законика Шпаније — правило примењивано до 1974 године, слично и аустријски Грађански законик из 1811 — напуштено од праксе), *lex rei sitae* (најшире прихваћена тенденција), *lex loci actus* (неке одлуке анло-америчких судова), и принципа најтешње везе (такође англо-америчко право), аустријски законодавац се определио за принцип *lex rei sitae* изједначивши на тај начин колизиона правила која се односе на покретности са правилима везаним за непокретности. Временска координата је „моменат испуњења чињеница које доводе до стјецања или губитака“ (чл. 31). Сличне одредбе налазимо у чл. 18 грађанског законика Египта, чл. 24 Закона о међународном приватном праву Пољске 1966. године и чл. 6 Закона о међународном приватном и процесном праву ЧССР од 1963 године. И поред временске одредбе аустријског закона остаје отворено питање у ком моменту ствари треба да се налазе на територији једне земље да би био примењен закон те земље, да ли је моменат стицања права моменат закључења уговора или предаје ствари. Ово питање ипак остаје у домену квалификације па тиме и правне несигурности.

Проблем квалификације покретности односно непокретности и садржине права аустријски законодавац такође решава на основу принципа *lex rei sitae*, док се не опредељује по питању ствари у транспорту.

Као одлучујућа чињеница код стварно правних односа чији је предмет брод или ваздухоплов јавља се припадност ових основних средстава превоза једној одређеној држави, и примењује се закон оне земље у чији је регистар бродова односно ваздухоплова дотично основно средство уписано. Једино је одступање предвиђено за регулисање права залоге односно права придржаја ради осигурања захтева за накнаду штете проузроковане основним средством превоза кад се неће применити закон заставе, већ закон места налажења основног средства превоза у моменту настанка штете.

Питање интелектуалне својине регулише се по праву оне земље у којој је дошло до радње коришћења или повреде.

Питање облигационих односа са страним елементом регулисано је члановима 35 до 49 аустријског закона. Примарна одлучујућа чињеница је, као што је напред речено, аутономија воље странака и то како изри-

чита тако и прећутна. Закон не садржи никакву оgradu у смислу ограничавања круга законодавства за која странке могу оптирати, што значи да је усвојен систем неограничене аутономије воље странака. Сличне одредбе садржи и наш Нацрт закона о међународном приватном праву и поступку. Сем тога, аустријски закон не прави никакву разлику између уговора класичног типа и новијих уз две оgrade:

1. Уколико се ради о уговорима о раду избор права мора бити изричит (слично Пољска, ЧССР, Немачка).⁷⁾

2. Код уговора с потрошачима, уговора о коришћењу некретнина, и уговора о раду, избор учињен на штету потрошача, закупца, односно радника (чак и ако је изричит) неће се узети у обзир уколико се ради о принудним прописима супсидијерно надлежног права.

Иначе, као супсидијерне одлучујуће чињенице, уколико не постоји страначки избор права, или се он не може узети у обзир, закон предвиђа следеће чињенице:

— редовно боравиште повериоца новчаног потраживања — код двострано обавезних уговора са новчаном обавезом (чл. 36)

— редовно боравиште дужника код једнострано обавезних уговора те једностраних провних послова који заснивају обавезу (чл. 37)

— седиште кредитног предузећа код банкарских уговора, а за правне послове између кредитних предузећа, — седиште кредитног предузећа које применило налог (чл. 38)

— седиште осигураача код уговора о осигурању

— седиште берзе за берзанске послове (са овима су изједначени послови закључени на трговима и сајмовима (чл. 39)

— место у коме се надметање одржава за предају путем надметања (чл. 40)

— редовно боравиште потрошача за уговоре са потрошачима — али само уколико закон земље у којој је редовно боравиште потрошача даје овоме посебну заштиту (чл. 41)

— *lex rei sitae* за уговоре о коришћењу непокрености (чл. 42)

— пренос лиценце на одређену државу за уговоре о лиценци, сем уколико се уговор односи на више држава, када је меродавно право оне државе у којој стицалац лиценце има пословно седиште. (чл. 43)

— место у коме радник редовно обавља рад за уговоре о раду, чак и ако је упућен на извршавање рада привремено у другу државу, тек уколико радник редовно ради у више држава или нема места редовног обављања рада одлучујућа чињеница је место редовног боравишта радника (чл. 144)

— право надлежно за основни посао — када су у питању акцесорни правни послови.

Одлучујућа чињеница код оних облигационих односа које немају свој извор у вољи странака, већ или у недозвољеној радњи (делекти) или оним изворима које називамо *variae causae figurae* (обogaћење без основа и незвано вршење туђих послова, је место у коме је дошло до

⁷⁾ В. др М. Пак „Уговори о раду са страним елементом“ Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, том II, Бгд. 1978. г., стр. 93.

обогаћења, односно место у коме се десила радња незваног вршења туђих послова, односно деликтна радња. Уколико се пак незвано вршење туђих послова или обогаћење без основа заснивају на неком правном односу, право меродавно за тај однос биће меродавно и за ове облигационе односе. Такође, захтев за вануговорену накнаду штете неће се просуђивати по правилу *lex loci delicti commissi*, већ по праву неке друге земље уколико за странке постоји јача веза са тим правом. Захтеви за накнаду штете проистекли из нелојалне конкуренције процењују се по праву оне државе на чијој територији се нелојална конкуренција догодила.

Колиззионим решењем које се односи на деликте — *lex loci delicti commissi* — Аустрија се уврстила у ред оних земаља које примењују закон места извршења деликта као закон надлежан за деликт независно од тога где се он доносио тј. не коригују горњи принцип са *lex fori* ни у случају да се деликт догоди у иностранству.

Најзад, претпоставке и дејства уговорног заступања у односима између заступаног и заступника са једне стране и трећег лица са друге стране оцењују се по праву које је заступник одредио, али само тада када је то одређивање било доступно трећем лицу, а ако тога одређивања није било биће меродавно право оне земље у којој заступник треба да делује по вољи заступног, а ако је заступник овлашћен за више послова, меродавно је право оне земље у којој он нормално треба да ради по вољи заступаног, увек уз претпоставку да је та воља доступна трећем лицу. Тек уколико ове одлучујуће чињенице не доводе до меродавног права примениће се право земље у којој налагодавац делује.

Последњом одредбом законодавац опредељује овај закон у односу на међународне уговоре који су на снази у Аустрији и то тако што даје примат међународним уговорима који ће се као *lex specialis* примењивати у случају да они регулишу на различит начин у односу на текст закона питања која су регулисана и овим законом.

Овај закон ступио је на снагу 1. јануара 1979. године.

Гашио Кнежеввић

John Ellis „ГЕРИЛА КРОЗ СТОЛЕЋА”, „Алфа” Загреб, 1979, стр. 274. (превд са енглеског)

Половином 1979. године појавила се код нас, у преводу са енглеског, ова књига енглеског теоретичара *Johna Ellisa* која плени пажњу бојаством материјала и напором аутора да пратећи герилу кроз векове, изнесећи чињенице и анализирајући догађаје, извуче основне карактеристике и законитости овог облика оружане борбе. *Ellis* прати герилски рат од појаве првих држава и класа преко средњег века, буржоаских и социјалних револуција до герилског облика борбе у XX веку. Највише пажње је посветио XIX и XX веку задржавајући се посебно на анализи гериле у ослободилачким ратовима после другог светског рата.

Књига садржи осам глава, закључак и хронолошки прелед герилских ратова од 516 године п. н. е. до 1975. године у виду таблице где је набројано 123 таква рата. Аутор не искључује да их је било више, али на основу података које је поседовао и узимајући у обзир да су набројани само највећи и најзначајнији остаје поменути број као добар основ за даља проучавања. На крају књиге је дата библиографија на шест и по страна са 236 библиографских јединица.

У првој глави аутор анализира герилске ратове у античком свету. Фокус свог истраживања *Ellis* задржава на герилским ратовима јеврејских племена против грчке и римске доминације, као и на ратовима поробљених народа Средоземља против Рима. У истој глави говори о ратовима у древној Кини и анализира дело „Вештина ратовања” античког теоретичара *Сун-Цу Вуа*. Са обиљем историјских података писац покушава да у тим далеким временима нађе заједничке основе свих тадашњих герилских ратова. Његов закључак је да су сви герилски ратови били дуготрајни, а да је то имало двоструки значај и предност. Прво, да поткопава положај постојећег поретка и друго, пружа герилцима време да изграде своје снаге и полако доведе њихове јединице на одговарајући степен борбене ефикасности.

У другој глави даје герилске ратове у средњем веку и на почетку капиталистичке друштвене економске формације. Хронолошким редом, од пропасти Западног римског царства, аутор прати догађаје, анализира их и указује на закључке које ће изнети у IX глави. Поред историјских метода он се користи и географским методом тако да је у могућности да има срећено излагање, а читаоцу да лакше прати. *Ellis* анализира герил-

ске покрете на Британском острву, где су овакви ратови пре личили на пљачкашке него на ослободилачке, води нас кроз западну и средњу Европу, преко Балкана (са описом хајдучије и налажењем специфичности оваквог отпора против Турака у односу на све остале сукобе у Европи) и завршава тај пут са описом и анализом отпора Хиндуса против Британаца у Индији и изношењем карактеристика рата за независност у Америци (1775—1783).

У трећој глави, под називом „Револуција и царство“, прати герилу у времену од 1791. до 1815. године истичући носиоце оваквих покрета: Имама Шамила, Бузепи Гарибалдија, генерала Чујкевича, Кутузова и друге. Посебан осврт је теоријско размишљање Карла фон Клаузевица о факторима који су битни за успех гериле; величина земље, растреситост поретка, неизлагање директним сударима са окупацијским надмоћним снагама, карактер народа на подручју ратних операција и конфигурација земљишта.

У четвртој, петој, шестој и седмој глави Ellis описује герилске покрете у XIX веку и између два светска рата, а у глави седмој се задржава на Кинеском грађанском рату. Читаву једну главу је посветио кинеској револуцији што то нигде у овој књизи не чини. Дobar део својих ставова и закључака он износи у овој глави. Очита је намера писца да на примеру једног успешног герилског покрета да све оне елементе који се појављују у сваком герилском рату. По њему су то следећи елементи: „Герилска тактика“, „дуготрајност рата“, „рејони база“, „класно јединство“, „народна подршка“, „политичка контрола“ и „регуларизација покрета“. Све ове елементе ће још једном изнећи у закључцима анализирајући их у међусобном дејству.

У VIII глави приказује герилске покрете у свету после Другог светског рата. Ту су хронолошки дати покрети „Елас“ у Грчкој, хуки на Филипинима, герилски покет на Малаји, ослободилачки рат народа Алжира и ослободилачки ратови народа Кубе и Вијетнама. Поред налажења заједничких елемената свих ових покрета, Ellis даје и неке специфичности борбе појединих народа. Међутим, он се не задржава превише на томе, он упорно тражи заједничке основе герилског рата и ослободилачке борбе. Понекада се читаоцу намеће закључак да он поистовећује ова два облика отпора и то може бити једна од замерки писцу.

Све што је речено у Закључку заснива се на најављеним закључцима у претходним главама. Ellis, на основу заједничких карактеристика, тражећи их кроз историју герилског покрета, износи компоненте сваке герилске борбе на којима се мора заснивати. Један од најчешћих и најважнијих фактора герилског отпора јесте да има директну или индиректну помоћ регуларних јединица. „Чак би се и Тито, када је његова борба била далеко неовиснија, тешко одржао да нацисти нису морали своје главне снаге држати против Совјета и у Француској пред опасношћу стварања другог фронта“, каже Ellis, чиме потврђује да герилски покрет не сме никада отворити фронт и прећи на директни судар са далеко моћнијим и боље опремљеним противником. Он тврди да циљ герилске борбе није кратког даха, напротив.

Друга важна компонента јесте појам „уточиште“ и „рејони базе“. Ако устаници не желе бити „скиталачки разбојници“, неопходно је потребно да имају неко подручје (најпре у својој земљи) у којем могу бити релативно безбедни од непријатељевог прогона и проитвнапада. Одавде извучи следећи закључак да је то лакше наћи у великим земљама и где је велика разноликост терена. Сваки је покрет користио оно што му пружа сопствени терен; шуме и џунгле — Волски у рату са Римљанима, и Нормани у стогодишњем рату; пустињу — јеврејска племена, Лоренс од Арабије, алжирски борци у ослободилачком рату против Француске; баре и мочваре — индијанска племена Семиноле против белих насељеника, народи Индокине у антиколонијалном рату (у делти Меконга), итд. Било би једнострано овако тврђење, али Ellis не би био добар познавалац гериле ако не би погледао да такве „предности“ могу бити сметња герилцима. Узимајући пример партизанског рата у Југославији и цитирајући друга Тита он аргументовано тврди да терен некада више одмаже него што помаже герилцима. У даљем тексту писац се поново враћа питању рејона базе и повезаности герилског покрета са народом. Само што та веза не сме остати пасивна као што су чинили хајдучи у југоисточној Европи и торији у Ирској, већ морају тежити омасовљењу покрета укључивањем широких народних маса. Овде Ellis добро примећује када упозорава да није довољно само опскрба герилца храном од народа, него и *класно јединство* које мора владати у рејонима базе. Овом спознајом упозорава и на важност разлике између основних типова герилских ратова — грађанских и национално-ослободилачких. За ове последње каже да се у њима непријатељ може лако идентификовати као странац и да то изврсно служи за основу националног уједињења и стварања националног осећања. Национално осећање може герилски вођа да искористи на два начина. Први је да „заглади многе пукотине у социјалној структури становите нације“. Други је да се умање импликације политички далекосежних друштвених реформи. Аутор добро примећује када тврди да је веза са народом један од основа успешне герилске борбе. Та веза се не може силом успоставити, тј. да народ силом придружи герилском покрету. Ellis користи термин „уверавати“ када говори о методама привлачења народа герили. Само што покрет не може остати на томе. Неопходно је потребно да буде масован.

Следећи закључак аутора је да герилци морају имати снажну *војно-политичку организацију*. Ово изводи из искуства кинеског, југословенског и вијетнамског ослободилачког рата. Без повезаности свих структура друштва, које примећује герилски облик отпора, нема успеха. Наводећи пример Маја индијанаца, где су уске, затворене селачке заједнице онемогућавале стварне заједничке политичке платформе, он даје аргуменат за претходно изнету тврдњу. Без заједничке политичке платформе нема ни ширине покрета. Без широког, масовног покрета, устаници неће имати успеха и унапред су осуђени на пропст. Ове своје тврдње Ellis поткрепљује примерима улоге комунистичких партија у ослободилачким ратовима и револуцијама народа Југославије, Кине, Вијетнама и Малаје. Посебно истиче значај партијског рада у развоју

герилског покрета. Партија је важна због тога што може организовати школовање народа те тако осигурати да се то школовање изводи у погодном политичком духу. Другим речима шта је у герилском покрету политичка ситуација боља, то се у њему може боље вршити пропаганда и остварити да она допре до широких слојева народа.

Развијајући даље своју идеју, Ellis, исправно примећује да је герилска тактика непходна како би се њоме непријатељ ангажовао док се не изгради властита регуларна армија. Потом долази моменат када се та снага мора суочити са непријатељем у отвореној бици. Из свега изнетог писац изводи два битна ограничења. Прво је, да се регуларизација гериле не сме спровести брзо и друго, када се изграде редовне оружане снаге опасно је напустити формирање ту и тамо локалних герилских јединица. Још једном, на крају, аутор напомиње да су герилцима неопходно потребне чврсте везе са народом. Моћ може излазити из пушчане цеви, али прво ваља уверити народ да узме ту пушку, да се о њој стара, носи је наоколо годинама по најтежим пределима, а затим да непоколебљиво стане и повуче окидач. Да би се то извело, треба имати више од голе војне стручности.

Неопходно је напоменути да је аутор направио извесне пропусте, погрешне закључке, а у неким размишљањима показао непознавање појединих герилских покрета. Основну грешку, као и многи други прави када тврди да је герила само пратећи облик главне оружане борбе и када поистовећује герилски рат са ослободилачком борбом. Он није успео да до краја уочи и разјасни битне разлике између герилског рата, покрета отпора и паритзанског ратовања, као нижег облика оружане борбе једног народа. Тачно је да се у ослободилачким ратовима, у каснијој фази, прелази и на отворену, директну борбу са непријатељем, али у почетку су споредичне акције једини облици оружане борбе. То траје све донде док се не стекну услови за формирање регуларне ослободилачке армије. Када говори о герили у Југославији он констатује да је Тито водио борбу из које ће створити нови тип државе и објашњава постанак, развој и исход борбе народа Југославије. Међутим, не успева да сагледа поуке снажних примера наше народноослободилачке борбе, као стварне могућности сваког герилског рата да пређе у нови квалитет и прерасте у олободилачки рат и социјалну револуцију.

Користећи историјски метод Ellis анализира герилске ратове од настанка првих држава до данас и врши њихова упоређивања из чега изводи закључке. Намеће се питање да ли је могуће упоређивати герилске ратове у античком свету и ратове у XIX и XX веку и могу ли се такви ратови у старом веку уопште сматрати герилским ратовима. Огромне разлике постоје у употреби војних снага, технике и у методама вођења ратова, ако би упоређивали сукобе некада и данас. Ако се томе дода ниво развоја производних снага, владајући производни односи и адекватна друштвена свест, питање постаје још умесније.

Све изнете примедбе не умањују вредност ове књиге. Изложене чињенице само доприносе ширењу сазнања о герилском рату. Што се тиче ставова аутора може се рећи да су добрим делом основани и аргументовано потврђени. За оне које не бисмо прихватили можемо рећи: ако је погрешно закључио то је зато што је погрешно схватио, ако је погрешно схватио то је зато што је герилски рат погрешно интерпретиран у западној литератури. Погрешни закључци ће, неоспорно, изазвати дискусију. Само дискусија је довољна потврда вредности ове интересантне књиге. Зато је свесрдно препоручујемо свима који се баве овим питањем.

Владан Јончић

САДРЖАЈ

СА КОМЕМОРАТИВНОГ СКУПА СТУДЕНАТА, НАСТАВНИКА И ВАННАСТАВНИХ РАДНИКА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ КОЈИ ЈЕ ОДРЖАН 6. МАЈА 1980. ГОДИНЕ

<i>Др Милан Бркић</i> : О природи друштвених договора — — — — —	141
<i>Др Загорка Симић-Јекић</i> : Уставна обележја судијске функције —	167
<i>Мирослав Милошевић</i> : О пореклу <i>Possessio agri publici</i> — — —	185

ПРИЛОЗИ

<i>Др Златија Букић-Вељовић</i> : Самоуправљање у уставима Социјалистичке Југославије — — — — —	200
<i>Др Миодраг Вишњић</i> : Нека питања изградње система самоуправног интересног организовања у друштвеним делатностима — — — —	215
<i>Др Миленко Крећа</i> : 59. конференција ИЛА и међународно право —	226
<i>Др Мирко Васиљевић</i> : Међународно делегирање овлашћења између радника код појединих облика одлучивања и између носилаца самоуправне и носилаца пословне и извршне функције — — — — —	236

ПРИКАЗИ

<i>Др Драгаш Денковић</i> : <i>L'Administrasion vue par les politiques</i> — —	246
<i>Олга Поповић</i> : Бранислав Глигоријевић, Парламент и политичке странке у Југославији (1919—1929) — — — — —	255
<i>Гашо Кнежевић</i> : Међународно приватно право Аустрије према прописима Савезног закона од 15. јуна 1978. године о Међународном приватном праву — — — — —	258
<i>Владан Јанчић</i> : John Ellis, Герила кроз столећа — — — — —	268

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане на машини са прородом 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 1980. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин 150.—
2. За појединце	„ „ 100.—
За студенте (редовне и ванредне)	„ „ 40.—
4. За један примерак	„ „ 30.—

Претплата за иностранство износи н. д. 220.—

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број
60803-740-032-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501