

*мр Зоран Томић, асистент
Правног факултета у Београду*

**О ПРАВИЧНОМ КОЛОКВИЈУМУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ И УНИВЕРЗИТЕТА ПАРИЗ
И (PANTHÉON-SORBONNE)
— Париз, 20-25. IX 1982. —**

На позив Универзитета Париз I (Panthéon-Sorbonne) у Паризу је, у оквиру већ традиционалне сарадње два универзитета, боравила делегација Правног факултета Универзитета у Београду учествујући на Другом француско-југословенском правничком колоквијуму од 20-25 IX тек. године.

Југословенску делегацију сачињавали су, поред Проректора Универзитета професора др Александра Бокића, професори Правног факултета у Београду: др Војислав Симовић, др Владимир Јовановић, др Јелена Даниловић, др Предраг Шулејић и др Миодраг Орлић — као и асистент мр Зоран Томић, у својству секретара.

Домаћини нашој делегацији били су: професор Jacques Soppelsa, Ректор Универзитета Париз I, професор Claude Albert Colliard, директор U. E. R. (Unités d'Enseignement et de Recherche) Développement, Etudes internationales européennes et comparatives и госпођа Michéle Alliot-Marie (Maitre Assistante).

Тема Колоквијума односила се првенствено на „јавне службе” у Француској и Југосливији, затим на однос „јавног поретка и уговора, посебно уговора о осигурању и уговора о раду... У вези ових и са њима повезаних питања били су припремљени реферати.

Са југословенске стране презентирани су следећи реферати: „Преображаји јавних служби у југословенском праву”, професор др Павле Димитријевић (у његовој одсућности суштину реферата је сажето изложио професор др Војислав Симовић); „Уставне основе развоја елемената јавних служби у Југославији”, професор др Војислав Симовић; „Обављање активности које имају обележја јавних служби у југословенском праву”, професор др Владимир Јовановић; „Утицај јавног поретка на пуноважност облигационих уговора”, професор др

Слободан Перовић (због његове одсутности реферат је, уз одговарајући историјски осврт, укратко изложила професорка др Јелена Даниловић); „Јавни поредак и уговор о осигурању у југословенском праву“, професор др Предраг Шулејић.

Обиман реферат професора Димитријевића — „Преображаји јавних служби у југословенском праву“ покушава да одговори на централно питање: да ли данашње југословенско право познаје појаве које се обично означавају као „јавне службе“? Констатује да у периоду 1946-1950. термин јавна служба није био коришћен у позитивноправним текстовима и да се у стручној литератури заузимао став да је теорија јавних служби, као творевина буржоаског права, страна социјализму. У периоду од 1950-1963. године израз „јавна служба“ употребљаван је у више правних прописа за означавање вршења различитих општезначајних делатности, „од стране друштва односно под његовим непосредним утицајем“. Карактеристично је за овај период да се јавне службе разумеју првенствено као активности које се састоје у непосредном вршењу услуга корисницима, при чему се између њих и самих вршилаца оваквих делатности успостављају, по правилу, односи међусобне равноправности (а не односи власти). Дакле, проглашавање одређених делатности за јавне службе није било везано за признавање прерогатива власти њиховим носиоцима. У другом делу овог периода, у настојању да се процес „демократизације“ прошири и на државне органе — што је значило да се успоставља јачи друштвени утицај и на њихов рад — проширује се представа о јавним службама тако да се и рад државних органа (посебно органа управе) почиње да третира као вршење јавне службе. У периоду од 1963-1974. из позитивних прописа нестаје израз „јавне службе“ због чега је већина правних писаца тврдила да оне и нису више институт југословенског права, док су неки били склони да сматрају да су оне и даље остале „и ако у суженом обиму“. Појављују се нови изрази, односно „категорије“: „делатности од посебног друштвеног интереса“ и „организације и заједнице које врше јавна овлашћења“. Делатности од посебног друштвеног интереса (као такве одређене специјалним законима) изражавају идеју појачане друштвене контроле над одређеним, за друштво нарочито значајним активностима, које су обављале искључиво вандржавне структуре, што је у исто време значило ограничење самоуправљања у њима. Категорија „организација и заједница које врше јавна овлашћења“ начелно је сматра аутор, одвојена од претходне што не значи да се дотичне „прерогативе власти“ (тј. већа права) нису могле, додуше изузетно, поверити и организацијама које обављају делегатност од посебног друштвеног интереса. Додељивање јавних овлашћења

представља, према томе, други — супротан пут (у односу на појачан друштвени утицај ограничењем самоуправљања у организацијама које врше делатност од посебног друштвеног интереса) — да би се осигурало правилно обављање рада у општем интересу. Исте концепције развијају и данас важећи уставни прописи. Анализирајући наше позитивне законске текстове којима је регулисано вршење делатности у општем интересу, професор Димитријевић закључује да се ту може уочити више различитих и разнородних „правних режима”. Отуда, ако јавну службу схватимо као нешто што се противставља вршењу власти и што представља самосталну правну категорију (чији је конститутивни елеменат особен правни режим), о њој југословенском правном систему, по мишљењу професора Димитријевића, не може бити говора.

Рад професора Симовића — „Уставне основе развоја елемената јавних служби у Југославији” — подељен је на два дела. У првом, већем, дати су уставни оквири еволуције „елемената јавних служби” у нашој земљи. У другом су кратко размотрене две категорије савременог уставног права СФРЈ: (1) обављање делатности од посебног друштвеног интереса и (2) вршење јавних овлашћења од стране одређених недржавних организација и заједница. У реферату су „осветљене” основне фазе нашег уставног и политичког развитка после другог светског рата и њихов утицај на појаву и варирање схватања о јавним службама у југословенским условима. О јавним службама се у теорији позитивним прописима почело говорити после уставних промена од 1953. Установљавају се „друштвене службе” у области културе, просвете, здравства, социјалне заштите и других непривредних делатности које, по дефиницији, задовољавају општи друштвени интерес. За идеју јавне службе у периоду до 1963. године, везиван је и рад државних органа и тзв. самосталних установа. Уставна реформа од 1963. године, мада начелно укида разлике између привредних и непривредних делатности, задржава појачани утицај друштва на обављање одређених друштвених, па и неких привредних активности. Долази до успостављања „делатности од посебног друштвеног интереса”. Ту професор Симовић види значајне „елементе јавних служби”. Одвојено од овога створен је институт „вршења јавних овлашћења од стране самоуправних организација и заједница”. Аутор даље подробно анализира важеће уставне одредбе (савезне и републичке) које се односе на поменуте категорије.

У југословенском праву постоје извесни облици обавезног удруживања организација, преко којих се обезбеђује јавни интерес у функционисању одређених делатности. Такви облици удруживања називају се „заједнице” и њима је посвећен

реферат професора Владимира Јовановића — „Обављање делатности које имају обележја јавних служби у југословенском праву”. Аутор уочава да се поменуте заједнице „могу упоређивати са јавним службама, како по делатностима у којима се организације удруженог рада обавезно удружују у (ове) заједнице, тако и по садржини јавних овлашћења односно регулаторних одлука које ове заједнице доносе”. Постоје две врсте „заједница”: заједнице организација удруженог рада и самоуправне интересне заједнице материјалне производње. Федерација је својим законима основала три заједнице организација удруженог рада: Заједницу југословенске електропривреде, Заједницу југословенских железница и Заједницу југословенских пошта, телеграфа и телефона. У питању је обавезно удружење оних радних организација чија средства рада чине технолошке целине и чија је делатност од посебног интереса. Самоуправне интересне заједнице материјалне производње су облик удруживања организација удруженог рада из материјалне производње и корисник њихових производа и услуга. До сада је дошло до стварања таквих заједница у комуналној делатности, енергетици, водопривреди, саобраћају и економским односима са иностранством. Закључујући своје излагање, професор Јовановић констатује да „југословенско право не познаје тзв. јавне службе, и ако (је) у извесним послератним периодима развоја, југословенског правног система било покушаја њиховог увођења”. Обављањем делатности од посебног друштвеног интереса и законски обавезним удруживањем одређених организација и заједница остварује се, у Југославији, у начелу они исти циљеви који се постижу „јавним службама” у замљама где оне постоје.

У свом реферату — „Утицај јавног поретка на пуноважност облигационих уговора” професор Перовић разматра различита теоријска и упоредноправна решења, да би и сам дао дефиницију јавног поретка. Објашњава да се јавни поредак не може изједначити са правним, нити друштвеним поретком. „Јавни поредак је скуп принципа на којима је засновано постојање и трајање једне правно организоване заједнице, а који се испољавају преко одређених друштвених норми које странке у својим односима морају поштовати. „Аутор наглашава да, примењено на материју облигационих уговора, јавни поредак представља „скуп принципа на којима је засновано постојање и трајање једне правно организоване заједнице, а који се испољавају преко одређених друштвених норми које су у домену предмета и каузе уговора тако постављене да их уговорне стране морају поштовати”. У погледу предмета уговора, забрана се некада изриче због постојања различитих својинских режима, а нскад произлази из саме природе ствари коју треба

предати, односно радње коју треба извршити. Теорија забрањене каузе, пак, води рачуна о мотивима странака. И југословенска судска пракса, примећује аутор, у многим је случајевима, заштићујући правне или моралне норме, изрицала санкцију ништавности са позивом на недозвољену каузу уговора. Ништави уговори — противзаконити и неморални — разуме се, не производе правна дејства и суд на њих пази по службеној дужности. Професор Перовић даље посебно обрађује питање дејства уговора код којих су само неке одредбе противне јавном поретку и питање позивања на ништавност самих уговорних странака. Што се тиче овог последњег проблема, наш Закон о облигационим односима начелно предвиђа три могућности: (1) примену правила *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*; (2) повраћај у пређашње стање; (3) одузимање предмета уговора у корист надлежне општине. Свестрана оцена чињеничног стања, као и оцена битних елемената предвиђених Законом у овој области јесте важан и одговоран задатак суда.

„Јавни поредак и уговор о осигурању у југословенском праву” наслов је реферата професора Предрага Шулејића, Он приказује, најпре, особен положај осигураника у нашем праву. Осигураник је, с једне стране, лице које управља средствима и пословима осигурања, а са друге, истовремено у позицији уговорне стране у уговору о осигурању, те се тако у његовој личности стичу својства и осигураника и осигураваача. Аутор полази од јавног поретка као система друштвених норми (правних и моралних) које уговорне стране у својим односима морају поштовати, при чему су границе слободе уговарања у југословенском праву постављене уставним начелима, принудним прописима и правилима морала социјалистичког самоуправног друштва. Истиче променљивост јавног поретка, али и његову нужну усклађеност са принципом правне сигурности. Утицај јавног поретка на уговор о осигурању је веома снажан, како у погледу заснивања ових односа, тако и код њиховог дејства. Анализом настајања уговорних односа обухваћени су: (1) услови прихватања ризика у осигурање — ту се говори о елементима ризика, о осигурању од одговорности и о осигурању лица; (2) закључивање уговора о осигурању — професор Шулејић разматра обавезу прихватања понуде за закључење уговора и обавезу прихватања околности од значаја за оцену ризика. Захтеви јавног поретка морају бити уважавани и при извршењу уговора о осигурању — нпр. обавеза осигураника да предузме мере за спречавање наступања осигураног случаја или обавезе предузимања мера у циљу спречавања повећања већ настале штете. На крају овог рада наводе се неки карактеристични

случајеви утицаја јавног поретка у појединим врстама осигурања.

Француска страна се представила са два општа реферата: професор Gérard Timsit (директор 1^е U.E.R. за „Јавну управу и унутрашње јавно право“) — „Ширина и начин регулисања јавног сектора“ — и професор Jacques Chestin — „Општа теорија уговора и заштита потрошача“.

Реферат професора Timsit-а заслужује посебну пажњу јер третира питања ширине (простора) и начина регулисања заједничких послова — актуелне проблеме организације и функционисања јавних служби. Дилеме везане за јавне службе су веома озбиљне, вели аутор. Оне почивају на двострукој дистинкцији: „јавног“ и „приватног“, али и „државног“ и „јавног“. Па ипак, усклађивање заједничких послова тј. вршење јавних служби једино је овлашћен да „преузме“ држава. Тиме се „јавно“ донекле приближава „државном“, тако да криза државе (о којој се већ дуго и доста пише) истовремено значи кризу јавних служби. „Интегрална држава“, каже професор Timsit позивајући се на Грамшија, обухватањем „политичког друштва“ (оличеног у јавној власти и принуди) и „грађанског друштва“ (оно што називамо „приватним“) било би, чини се, излазак из поменуће кризе. У том оквиру и јавне службе напуштају искључиво коришћење државних метода. Варирање подручја регулисања јавних служби — сужавање или проширивање — непосредно утиче и на модалитете управљања њима. У основи сужавања регулисања заједничких послова налазе се идеје о сложенем односу „даваоца услуга“ (бироа) и „корисника услуга“ (тржишта). При томе неки писци стављају акценат на унутрашњу организацију и уређивање послова „бироа“, а други на екстерне односе јавних служби. Први теже једној специфичној саморегулацији и координацији. Други инсистирају на суштинском сужавању домена јавних служби. Залажу се за динамички однос државе и тржишта, за укидање извесних врста јавних служби, што опет доводи до својеврсне „филијализације послова“ и појачаног кретања јавног капитала. Са друге стране тече процес ширења регулативе заједничких послова. Ово је изазвано, констатује аутор, одређеним политичким и међународним факторима. Говори се о „једној држави мање“ („un Etat moins“) — држави тудору, држави која ограничава — али и о „држави више“ („un Etat plus“) — држави планеру, инвеститору, банкару... У питању је јачање њене економске, унапређујуће улоге. Трострука дијалектика — „јавног“ и „државног“, ширине и начина регулисања, као и заједничких послова и јавне службе — јесте битно обележје француског

модела администрације, закључује професор Timsit. То је модел релативне интеграције, модел равнотеже.

Поднета су и три саопштења: „Начини управљања јавним службама“, професор Jean Gicquel: „Утицај јавног поретка на уговор о закупу стана“, професор Jean-Pierre Gridel: „Јавни поредак и уговор о раду“, професор Phillippe Langlois. Задржаћемо се на прилогу професора Gicquel-а.

Професор Gicquel полази од „радне дефиниције“ јавне службе: делатности у општем интересу чији је носилац јавно тело (управе), а чије је вршење регулисано посебним правилима. Први део рада аутор посвећује разматрању различитих правних облика управљања јавним службама. Он их дели на класичне (традиционалне) и нове облике. У класичне облике управљања јавним службама убраја: (1) „директно управљање (la régie directe) — овде јавним службама руководи држава непосредно, те оне не располажу никаквом самосталношћу (лишене су сопственог правног субјективитета); (2) „јавна установа“ (l'établissement public) — јавне службе се прилагођавају децентрализацији, одвојене су од управне хијерархије; (3) „концесија“ (la concession) — јавно тело уступа управљање јавним службама приватној особи (концесионару), који се обавезује да је обавља о свом трошку и ризику, наплаћујући своје услуге од корисника. Нове форме управљања замишљене су кроз давање одговарајућих инструкција „јавним предузећима“ или приватним фирмама, како би се укључили у националну и међународну конкуренцију. Професор Gicquel нарочито обрађује три овакве категорије: (1) „la société commerciale“; (2) „la société filiale“; (3) „groupe public“ („друштво јавних друштава“, „holding“). Други део саопштења односио се на правила о управљању јавним службама. Аутор подвлачи да је тај режим мешавина јавноправних и приватноправних елемената. Партикуларизам (тежња ка самосталности) јавних служби, који из претходног резултира, испољава се у структуралном и функционалном виду.

Све изложене реферате и саопштења пратила је веома жива и занимљива дискусија, у оквиру које је указивано на сличности и разлике између француских и југословенских правних решења. У дискусији су, поред референата, са југословенске стране учествовали професор др Борислав Благојевић и професор др Миодраг Орлић, а са француске професор Claude Albert Colliard, професор André Tunc, професор Gérard Conac (директор U E R. за политичке науке), професор Xavier Blanc-Jouvan, госпођа Michèle Alliot-Marie (Maitre Assistante) и други.

Радне седнице Француско-југословенског правничког колоквијума одржаване су у Центру за историјска и правна ис-

траживања („Centre Malher”) и у Ректорату париске Академије („Salle des actes”).

Југословенска делегација је имала прилику да, поред Универзитета Париз I (Panthéon-Sorbonne) посети Сенат, Уставни савет (где се упознала са организацијом и функционисањем овог специфичног тела), Националну библиотеку, као и центар „Beaubourg”.

У разговорима који су се односили на будућу сарадњу истакнута је потреба за њеним настављањем на пољу правне науке, али и шире. Констатација професора Colliard-а да „les juristes ne sont pas les impérialistes”, изражава идеју да за сарадњу не треба да постоје границе ни између земаља, ни између научних дисциплина.

Пријем на који смо наишли и контакт са француским колегама у Паризу, уверили су нас поново у традиционално и чврсто француско-југословенско пријатељство.