

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

UDK 34

АПФ



1.

БЕОГРАД, 1985.

Најстарији југословенски живи часопис из области права „Архив за правне и друштвене науке“ од свог покретања 1906. године до другог светског рата био је орган Правног факултета у Београду. У том периоду његови уредници били су: Коста Кумануди и Драгољуб Аранђеловић (1906—1911), Коста Кумануди (1911—1912), Чедомиљ Митровић и Коста Кумануди (1912—1914), Чедомиљ Митровић (1920—1933), Михаило Илић (1933—1940) и Борђе Тасић (1940). После ослобођења „Архив“ је наставио да излази као орган Савеза удружења правника Југославије, а његово место на Правном факултету у Београду попунили су „Анали“, настављајући тако један континуитет започет 1906. године.

ДОСАДАШЊИ ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИЦИ „Анала“: др Михаило Константиновић (1953—1960), др Милан Бартош, заменик др Борислав Т. Благојевић (1960—1966), др Војислав Бакић (1966—1978), др Војислав Симовић (1978—1982).

УРЕБИВАЧКИ ОДБОР:

Главни и одговорни уредник: др Обрен Станковић.
Заменик главног и одговорног уредника: др Зоран Видаковић. Чланови: др Владимир Јовановић, др Јелена Даниловић, др Михајло Аћимовић, др Верољуб Рајовић, др Стеван Врачар, др Владимир Милић, др Миленко Крећа, др Дејан Поповић, др Стеван Лилић и мр Драгор Хибер (секретар Уређивачког одбора).

Лектор: мр Радмила Шуљагић

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXXIII

јануар — фебруар

Број 1

YU — ISSN 003 — 2565

Изворни чланци

Ласло Валки (László Valki),
професор Правног факултета Универзитета
Eötvös Loránd у Будимпешти

UDK — 341.01

ВРЕДНОСНА САДРЖИНА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА(*)

О улози међународног права у међународним односима мишљења су дубоко подељена. Ову улогу потцењују многи који кажу да право има само скроман утицај на вођење спољне политике држава и да су међународни уговори, истина, више од листе захтева, али без много наде да буду испуњени. Други, међутим, указују на значајан развој међународног права последњих деценија, који је битан за ширење међудржавних односа. Неколицина аутора процењује ову улогу. Доста је интересантно да се прецењивање састоји, не толико у превеликом наглашавању ефикасности правних норми, колико у покушају да се *политички* контекст међународних активности сагледа кроз *правне* наочаре. Ово схватање се може назвати *нормативним приступом међународним односима*, који је веома раширен у јавном мњењу. Исправно или неисправно понашање држава-учесница у међународном сукобу, последице таквог понашања и чак, политички карактер држава, многи процењују према томе да ли је дато понашање у складу са нормама међународног права или није. За многе, дакле, међународно право има улогу *општег стандарда за политичку вредност*.

Има, наравно, добрих разлога за појаву оваквог схватања. Један од разлога треба тражити у обичној духовној потреби. Неки јавни кругови захтевају *објективан, неидеололизован стандард*, који се уздиже изнад дневне политике и не мења због већих или мањих измена у тактици, те стога служи као сигуран путоказ у савременим међународним догађајима растуће сложености.

Други разлог је вероватно повезан са политичком представом света коју стварају *средства масовне комуникације*. Остајући, углавном, на прилично површним анализама, ова средства покушавају да прикажу да је кршење права повезано са скоро свим међудржавним конфликтима

(*) Предавање које је Ласло Валки (László Valki), професор на Правном факултету Eötvös Loránd универзитета у Будимпешти одржао 4. октобра 1984. године на Правном факултету у Београду у оквиру отворених седница Катедре за међународно право и међународне односе.

и одмах заузимају став о томе која је држава прекршилац. То ће увек бити она коју треба политички дисквалификовати. Стална коинциденција овог двоструког приказивања ствари ствара у јавном мњењу утисак да је право по себи поуздан стандард.

По нашем мишљењу, трећи разлог лежи у томе што је јавно мњење изузетно склоно да просуђује догађаје и сукобе у међународном животу на основу стандарда за *унутрашње* околности. За оне који живе у релативно стабилним политичким системима, сигурност и поредак ће бити вредности које се морају очувати. Људи навикнути на стање у кући, у којој су друштвени конфликти дуже време решени, или бар „смирени“ сасвим мирољубивим средствима, даће, разумљиво, предност таквим вредностима у међународним односима такође, осуђујући крши-теље сигурности и поретка, као што то чине у својој држави. Па ипак, ово схватање је погрешно, јер занемарује околност да је политички систем те државе стабилан зато што је класна борба за дуже време окончана, пошто је једна класа учврстила своју владавину на дужи рок. Под таквим условима, међутим, употребу силе у политичким борбама не одобравају, не само владајућа класа, већ и друге. На међународној сцени, напротив, стабилних околности нема, осим у неким регионима, док се класна борба, комбинована са покретима за национално ослобођење, наставља без тренутка предаха. У таквој ситуацији није сигурно да ће страна која је прекршила право и она коју треба политички осудити бити иста; *није сигурно да међународно право увек штити исту вредност коју и напредне снаге света захтевају и за коју се боре.*

Верујемо да погрешан и обмањујући карактер нормативног приступа међународним односима тешко може издржати проверу управо у овом смислу. Сходно томе, у излагању које следи, усмерићемо се на откривање *стварног вредносног садржаја међународног права.*

Истраживање стварног вредносног садржаја међународног права не може бити аналогно оном у области унутрашњег права. Иако је систем међународних норми, баш као онај унутрашњих норми, резултат низа компромиса, немогуће је да интереси било које од антагонистичких класа постану преовлађујући у модерном универзалном међународном праву. Садашњи систем међународних норми може почивати једино на потпуном и општем консензусу, који о вредностима постигну две владајуће класе два супротна друштвена система.

Такав компромис се прилично тешко постиже, јер универзални систем међународних норми не садржи компромис интереса двеју обичних супротстављених класа, нити чак „компромис“ класних компромиса постигнутих унутар две државе. У државама које чине два светска система, различите класе имају и посебне групе одвојених „националних“ интереса, па је у процесу стварања права нужно истовремено ускладити интересе великог броја политичких чинилаца.

Следствено томе у преовлађујућим околностима историјског развоја, *универзални систем међународних норми, као било који нормативни систем, има своју сопствену вредносну садржину, али нема норме или групе норми које изражавају дугорочне стратегијске интересе било које основне владајуће класе.* Нема ниједне норме међународног права којом би творац права изражавао колективна или индивидуална схватања о правцу у којем треба развијати људско друштво. Из овог система

норми није могуће извући закључак какав је његов став према „остварењу генеричке суштине човека“, да ли је тај систем у складу са најопштијим правцем развоја људске врсте или му је супротан, да ли служи унапређивању друштвено-економских услова или их кочи. Тиме овај систем пренебрегава обелодањење субјективне интерпретације вредности (нарочито крајње вредности, коју таквом сматрају владајуће класе), те се она не може поредити са објективном вредношћу како смо је ми претпоставили.

Отуда су норме које чине срж и материју важећег система међународноправних норми индиферентне, неутралне и ирелевантне с тачке гледишта крајње вредности.

По нашем мишљењу, управо у овој области, области основних норми, представа коју ствара јавно мњење о вредносној садржини правних норми, разликује се од оне коју утврђује теорија.

Ствар је у томе што *основне међународне норме, које регулишу основне односе међу државама, јавно мњење схвата као изразе више вредности.*

Ове норме су изражене следећим — може се сматрати крајње једноставним — одредбама Повеље Уједињених нација: 1. Суверена једнакост било које државе, као и право народа на самоопредељење, поштоваће се; 2. Сви чланови ће се уздржавати „од претње или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности било које државе“; 3. Спорови међу државама ће се решавати „мирним средствима, тако да се међународни мир и безбедност, и правда не угрожавају“; 4. Држава се неће „мешати у ствари које су суштински у унутрашњој надлежности“ других држава.

Током времена Уједињене нације су усвојиле додатне документе, који се односе на горње одредбе, али су се она ограничила на тумачење и разраду тих одредби који правно не обвезују.

Цитиране одредбе јасно показују да *основне норме служе да заштите, не овај или онај тип државе или класни систем, већ постојећи политички систем било које државе, постојећу власт националне владајуће класе у било којој држави у било које одређено време.* Дакле, оне су индиферентне према конкретној друштвено-политичкој формацији и политичком систему који постоји у датој држави, према времену и начину њеног настанка, према томе да ли се владајућа политичка структура појавила легално, према правилима унутрашњег права, и да ли помаже „генерички“ развој човечанства. Уместо фаворизовања било ког главног правца историјског развоја, дајући му предност над неким другим, основне норме практично постављају следеће захтеве пред учеснике у међународним односима:

1. Од одређеног времена (1945) они ће бити неутрални према класној борби у другој држави, бар онда када би потпомагали класу која није на власти. (Подржавање класа на власти је сасвим дозвољено.) Или, речено отвореније, државе неће прибегавати свргавању владајућег друштвено-политичког система у другим државама. Одлуку о овоме пожељно је оставити слободној игри унутрашњих односа снага у свакој држави, без спољне интервенције.

2. Ако због неповиновања овом захтеву, избије сукоб међу њима, оне ће га решити мирним средствима, не прибегавајући претњи или

употреби силе. Пожељно је да стране у питању постигну „правичан“ компромис о предмету спора.

3. Ако се конфликт испоји у актима агресије, међународна заједница ће пружити помоћ нападнутој држави, користећи организована средства и начине. Пожељно је да мање тело Организације одлучи, заједно са великим силама, о природи, обиму и облику помоћи која се пружа и да државе-чланице примењују те одлуке као обавезне.

Из претходно реченог јасно произлази чињеница да, говорећи правним језиком, „објект правне заштите“ важећег система међународних норми није ништа друго до *међународни status quo*. И посматрајући основне норме овог нормативног система, кодификованог крајем другог светског рата, морамо такође рећи да се „објект правне заштите“ схвата у смислу *тада преовлађујућег status-a quo*. Речено неправним терминима, одредбе Повеље Уједињених нација пружиле су заштиту друштвеним околностима које су се (првенствено у Европи) појавиле као резултат другог светског рата, а које су обухватале, с једне стране, постојеће друштвене околности у различитим државама (то су, пре свега, класни односи, односи класне доминације одређене врсте) и, с друге стране, друштвене околности које су на Дан победе постојале међу државама као различито организованим формацијама класне доминације. Право, укључујући међународно право, увек је облик друштвених односа. Обликовању неког позитивног права увек претходи процес развоја одређених друштвених односа, а систем норми даје правни облик постојећем моделу друштвено условљених односа, учвршћујући га у правна правила и истовремено га штитећи⁽¹⁾.

Поставља се питање *да ли се status quo може сматрати вредношћу*. Може ли се тврдити да је кодекс понашања, који су израдиле уједињене савезничке снаге, садржао општи консензус о вредносној садржини правних норми?

Да ли се *status quo*, онакав какав је постојао на крају другог светског рата, може сматрати вредношћу? Није ли било утопијски поставити у средиште система међународних норми вредносну садржину којој историја нуди мало наде за остварење?

Вредности садржане у нормативном систему не могу се посматрати одвојено, у односу на било коју посебну норму. По Пешкином мишљењу, „иманентна кохерентност правног система“ увек ће бити значајна; „садржина правне норме мора бити у складу са владајућим правним системом као целином, не сме нарушавати његову унутрашњу логичку доследност и конзистентност“⁽²⁾. Из овога, за нашу расправу, следи, да део међународног нормативног система који утврђује *поступак* који треба применити у случају кршења основних норми, не сме бити искључен из разматрања, јер нам он открива области у којима творци права имају могућности да примене санкције за кршење установљених норми, управо, вредности којима су дали примат над осталим.

Проучавање основних процедуралних норми показује да су оне у веома ограниченој мери усклађене са основним материјалним нормама. Не улазећи у детаљну расправу о Повељи Уједињених нација, довољно је упутити на принцип сагласности великих сила. Мање тело коме је дата

(1) Yn. Szabó, I.: *Jogelmélet* (Теорија права), Budapest, 1977, стр. 20—21.

(2) Peschka, V.: *A jogszabály értéktartalma* (Вредносна садржина права), „Allam- és Jogtudomány“, 4/1976, стр. 576.

власт у циљу примене и најдалекосежних санкција (укључујући практично вођење формалног рата против прекршиоца правила о неупотреби силе) не може донети такву одлуку без сагласности сваке велике силе. Следствено томе, никаква одлука не може бити донета против било које од великих сила, нарочито се не може користити институционализовани оквир за примену могућих санкција против неке од њих. Исто је, наравно, тачно и за савезнице великих сила: одлука се не може донети, ни санкција применити, против било којег од супротстављених учесника у међународној класној борби. Дакле, у светској ситуацији тог периода било је од самог почетка практично немогуће применити установљени поступак у међународној класној борби (и он, заиста, није примењиван) (3). Једини циљ коме је ова процедура служила, био је обезбеђење почетних гаранција против оживљавања немачког или италијанског реваншизма, јер би у случају такве опасности, велике силе које су биле и савезнице у другом светском рату, биле у стању да постигну сагласност и да донесу неопходне одлуке. Касније, међутим, пошто су Савезна Република Немачка и Италија постале делови западног савезничког система, а Демократска Република Немачка источног, и ова је могућност, такође, изгубила значај. Од тог времена поштовање норме о забрани употребе силе могло се остварити заједничком акцијом предузетом у организованом виду, само ако су за светску политику безначајне државе биле умешане у безначајне међусобне конфликте. Није случајно што таква акција никада није била предузета.

Друга карактеристика данашњег система међународних норми јесте, да творци права нису успели да створе могућност (макар само начелну) да се колективној принуди прибегне и у случају кршења осталих основних норми. Као што је познато, никаква заједничка акција није дозвољена у случају мешања у унутрашње послове било које државе, непризнавања права на самоопредељење или непоштовања суверене једнакости; само је нападнута држава или нација овлашћена да предузме неку акцију.

Враћајући се на поставку о *status-у quo*, треба одговорити на још једно питање: да ли је творац права утврдио поступак којим се — макар без принуде — заузима и изриче правоваљан *негативан вредносни став* против кршења норми? Постоји ли утврђена процедура, обликована тако да спречи бар потоњу „легализацију“ насиља и његових последица? Чињеница је да до тог времена, уколико неки правни форум и утврди да је нека радња или понашање незаконито, нико не може поднети захтев због стварног кршења норме.

Опште је познато да они који су обликовали владајући нормативни систем, нису створили такав форум. Иако је ова функција, у принципу, дата Савету безбедности Уједињених нација и Међународном суду правде, њихова одговарајућа процесна правила не дозвољавају им да је врше ефикасно и стално. Што се Савета безбедности тиче, он чак не може објавити став формалне осуде без сагласности великих сила. Тиме је надлежност овог органа ограничена на изражавање осуде у изузетним случајевима и делимично обухвата веће конфликте. Што се, пак, Међународног суда правде тиче, он може разматрати сукоб само

(3) Акција у корејском рату била је предузета без учешћа и сагласности Совјетског Савеза, тако да је само формално стављена под окриље Уједињених нација.

ако супротстављене стране изаберу да се обрате управо њему. Ово обично није случај са конфликтима који се јављају у међународној класној борби.

Може се, дакле, тврдити да иако су творци права утврдили да било каква промена проузрокована у *status-u quo* силом или спољним мешањем, представља акт насиља, они ову одредбу нису употпунили одговарајућим правилима поступка. Сходно овоме, промена проузрокована изван *status-a quo* који је владао у време обликовања основних норми, уопште нема последица у међународном правном поретку, те акти насиља практично бивају накнадно озакоњени⁽⁴⁾. Сваки пут наново, државе прихватају новоуспостављени *status quo*. Управо из ових разлога можемо можда оправдано тврдити да је вредносна садржина, о којој је 1945. консензус заиста постигнут, *стварно истоветна са status-ом quo који је у то време постојао*, али ипак не нужно у глобалном смислу, већ пре у односу између држава-оснивача светске организације и ранијих непријатељских држава које су остале ван организације. Заиста, консензус би тешко могао постојати о *status-u quo* у класној борби. Иако је говор у Фултону^(4a) одржан годину дана касније, политички лидери великих сила били су 1945. далеко од тога да на својим заставама испишу остварење неке врсте општег међународног мира међу класама.

Иако није било консензуса између два светска система, који би се односио на *status quo* као општи вредносни садржај, било је извесно да *status quo* наставља да буде „објект правне заштите“ формалних правних правила. А како је, парадоксално, у природи *status-a quo* да се стално мења, може се рећи да основне међународне норме практично служе да заштите *status quo* који постоји у било ком датом времену. Ово, с друге стране, значи да су основне норме, посматрано из угла класне борбе, неутралне, јер *status quo* који постоји у било ком одређеном времену подразумева константност било ког система класне доминације, било коју политичку структуру било које државе у било које време, без разлике било у погледу типа класне доминације, демократије или диктатуре, облика власти који потпомаже или кочи „генерички развој човечанства“, било у односу на време, штитећи данас неки напредан режим, а сутра неки контрареволуционаран који обара онај први. Води се рачуна само о једној ствари: о стварном носиоцу власти у датој држави у датом тренутку. Што се тиче политичке групе која долази на власт и средстава којима то чини: законито или незаконито према унутрашњем праву, уз спољну помоћ или путем „самопомоћи“, — сви ови елементи су без значаја. Оно што међународно право заиста штити увек је *status quo одређеног тренутка*.

Постоји само један изузетак од овог основног правила, иако невеликог правног значаја. Поред проширења и тумачења принципа неупотребе силе, Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација о дефиницији агресије, усвојене децембра 1974. године, каже следеће: „ништа у овој дефиницији... не дира у право на самоопредељење, слободу и независност народа принудно лишених тог права..., како оно произлази

(4) Израелска агресија 1967. је један од малобројних изузетака. Као што је познато, последице ове агресије, територијално ширење Израела, никада нису биле признате било од Уједињених нација, било од међународне заједнице уопште.

(4a) Мисли се на Черчиллов говор у Фултону, одржан 1946. године, у коме се први пут помиње подела света на онај „испред“ и онај „иза гвоздене завесе“. Прим. реч.

из Повеље“. Према речима Резолуције „...народи под колонијалним или расистичким режимима или другим облицима стране доминације“ имају право „на борбу и да у том циљу траже и приме помоћ“ од међународне заједнице (члан 7). Тиме је, у једној ствари, политичку неутралност, садржану у одредби о неупотреби силе, савремена правна мисао одстранила, не у безначајној мери, из одредбе којом се националноослободилачким покретима допушта да прибегну оружаном сили, а другим државама да их легално помажу. Да буде јасније, ово обухвата случајеве у којима се води борба против власти која се сматра легитимном према националном праву, пошто, у смислу Резолуције, та легитимна власт предузме први корак употребљавајући силу против неког страног колонизованог народа, који је само реаговао на њу. Па ипак, битно је за промену у вредносној садржини и за међународну класну борбу, чији део директно или индиректно чине националноослободилачки покрети, да Резолуција у овом случају даје предност отворено прогресивним друштвеним процесима. Међутим, примена ове изузетно важне резолуције није правно обавезна⁽⁵⁾, јер она само „скреће пажњу Савета безбедности“ на дефиницију агресије и „препоручује, као погодно, да се та дефиниција узима у обзир као путоказ у утврђивању... постојања акта агресије“.

Из свих ових разлога проучавање вредносне садржине основних норми води нас закључку да је *садашњи међународни правни систем неподесан путоказ у формулисању дефинитивног става о понашању држава*, јер критеријуми за просуђивање могу бити само вредносне категорије засноване искључиво на класном приступу. Национално право има вредносну садржину класног карактера, а међународно право нема ничег таквог. Стога би требало повести рачуна, у развијању марксистичке теорије међународних односа, да се међународно право не третира као врста поузданих стандарда вредности.

Треба ли све ово да значи да је вредносна садржина основних важећих међународних норми, осим наведеног изузетка, занемарљив аспект? Наравно, не. Иако се појављују озбиљна разматрања *status-a quo* који се мења из дана у дан, основне норме имају различиту вредносну садржину за коју се бар може рећи да се састоји у *ограничавању дозвољених средстава која се користе у класној борби*. Приликом проучавања развоја међународних односа, тј. понашања држава, треба обратити пажњу на начин на који оне воде класну борбу да би се утврдило да ли користе средства која су још увек забрањена или она о којима већ постоји општија сагласност.

Посебно је питање то, што одредбе Повеље не праве разлику између начина и средстава употребе силе или кршења државног суверенитета уопште. Као што смо видели, оне намећу апсолутну забрану која обухвата безброј начина понашања, од проузроковања економске штете наговештеном интервенцијом до започињања нуклеарног напада. Такође смо видели да организационо-процесне норме нису дорасле овој апсолутној забрани. Сматрамо да разлог лежи делимично у чињеници да је консензус, како онај с краја другог светског рата, тако и онај у послератном периоду, постојао само у вредносној садржини ужег домета,

(5) Ова резолуција има своје претече у Уједињеним нацијама. Питање остваривања права самоопредељења расправљано је у две декларације Генералне скупштине, једној из 1960. и другој из 1970. године.

као што је горе назначено, односно управо у *глобалном* подржавању мирољубиве коегзистенције и одбацивању *свеобухватних* средстава у класној борби. О ширем домету ограничења консензус није био постигнут. Ово сликовито показују империјалистичке доктрине, примењене и у пракси, на примеру *локалних и ограничених* ратова.

Иначе, Организација уједињених нација игра истакнуту улогу на пољу ограничавања средстава која се користе у класној борби. За време њеног четрдесетогодишњег постојања, УН су учиниле непроцењиву услугу човечанству, обезбеђујући институционализован оквир за комуникацију између страна у антагонистичком конфликту, а тиме, и коришћење могућности за компромис, ублажавање и окончање сукоба. Ово је област у којој је материјална норма, која изражава вредносну садржину („конфликти ће се решавати мирним путем“), у потпуном складу са организационо-техничким нормама.

Laszlo Valki,
Associate Professor, Faculty of Law,
Eötvös Loránd University, Budapest

SUMMARY

THE VALUE CONTENT OF INTERNATIONAL LAW

Evaluations of various foreign political actions are sometimes liable to an overestimation of the importance of international law. This attitude is here called the normative approach to international relations. Its source must be looked for in the fact that, for many, international law has a general axiological function. In contradiction with domestic law international law is not in a position to carry out this function. Domestic law always expresses the interests of a given ruling class in the form of legal norms, and always defends and ensures the power of this class. International law on the other hand, at least as far as its universal basic norms are concerned, exclusively expresses a peculiar amalgam or compromise of the interests of antagonistic classes, without prescribing a preference for either. As a result the universal international system of norms does not contain any norms or groups of norms which express the long term, strategic interests of any particular class. Those norms therefore, which form the backbone of the present system of international law, are neutral and indifferent from the aspect of the direction of human progress or the class content of development.

The axiological meaning of international law must therefore be more narrowly defined. Universal norms may be neutral as regards the final outcome of the class struggle but not when it comes to the weapons employed in it. After all they universally prohibit the use of force and interference in the affairs of states whose sovereignty must be respected, thus limiting the use of such tools equally for everybody.

As a result the universal normative system of international law is only partially suitable when judging the attitude and behaviour of states.

Laszlo Valki,
Professeur de la Faculté de droit,
Eötvös Loránd Université à Budapest

RESUMÉ

LA VALEUR DU CONTENU DU DROIT INTERNATIONAL

L'importance du droit international pour l'évaluation des actions politiques extérieurs est quelquefois surestimée. Cette attitude est appelée ici l'abord normatif des relations internationales et sa source doit être cherchée dans le fait que le droit international a une fonction axiologique générale. Contrairement au droit domestic, le droit international n'ai pas en position d'accomplir cette fonction. Le droit domestic exprime toujours les intérêts de la classe régnante et protège son pouvoir. Le droit international, d'autre part, au moins en ce qui concerne ses normes fondamentales, universelles, exprime seulement la mixture spécifique ou le compromis des intérêts des classes opposées en ne donnant pas le privilège à personne. Comme le résultat, le système universel international des normes n'implique pas les normes ou les groupes des normes qui expriment les intérêts à long terme, stratégiques d'une classe particulière. Les normes qui forment, donc, la base du système actuel du droit international, sont neutres et indifférentes par rapport au sens du progrès humain ou au développement du contenu de classe.

Le sens axiologique du droit international doit être, donc, défini étroitement. Les normes universelles peut être neutres par rapport au résultat final du combat des classes, mais il ne le peut pas par rapport aux moyens et manières de ce combat, surtout quand on utilise les armes. D'ailleurs, elles prohibent universellement l'usage du force et l'intervention dans les affaires des états dont le souveraineté doit être estimé, en limitant l'usage de ces armes également pour chacun.

Comme le résultat, le système normatif universel du droit international est seulement partialement favorable pour le jugement des attitudes et du comportement des états.

Фелићано Бенвенути (*Feliciano Benvenuti*),
професор Универзитета у Венецији

НАУКА УПРАВНОГ ПРАВА У ИТАЛИЈИ(*)

Управно право као наука у Италији има дубоке корене. Чак се Италија и Француска споре око тога којој од две земље припада част да је прва увела управно право. Иако је тачно да је Макарел (*Macarel*) објавио своје познато дело у Паризу 1818. и да је прва катедра за административно и јавно право била поверена Де Жеранду (*De Gerando*) следеће године, зна се исто тако да је Ромањози (*Romagnosi*) већ низ година предавао *Однос законодавне власти и јавне управе* и да је крајем 1814. објавио своја *Основна начела управног права*.

Аустријска влада је међутим, 1817. забранила рад Ромањозијеве катедре. У Италији је примењивано страно административно право тако да је и управноправна наука неко време ћутала, осим у Напуљу и Пијемонту. У Напуљу је Мана (*Manna*) објавио 1840. *Управно право Краљевине двеју Сицилија*, а у Торину, где је Кридис (*Cridis*) већ од 1802. предавао економију и јавну управу, током 1846. је поверена катедра управног права Мерлоу (*Merlo*). Следеће године га је наследио Антонио Шалоја (*Scialoja*) а затим Лионе (*Lione*), који је објавио 1849. *Основе управног права*.

Оквири овог рада не дозвољавају улажење у све детаље потоњег развоја науке Управног права у Италији све до Устава из 1948. Напоменуто само да је у независној држави развој управног права добрим делом био заснован на ранијој традицији. Свој печат су дали професори који су били активни у првој четвртини овог века. У том раздобљу плодне активности научници су полазили од јавноправног метода чије је основе поставио Орландо, примењујући га на нове или још непроучене институте. Не може се рећи да је то била последица недостатка стваралачких способности или оној врсти неинвентивности која карактерише научнике који су под утицајем других школа. Читав сплет околности довео је до ове стагнације. Једна од најважнијих је што је овај нови метод довео до објављивања низа дела тако да је од самог почетка наука дала, ако не коначне, а оно бар трајне резултате.

Поред тога, морамо имати у виду да је италијански правосудни систем изграђен на основу јединственог законодавства из 1865. тако да су најважнији закони донети између ове године и првог светског рата.

(*) Текст предавања које је проф. Бенвенути одржао на Правном факултету у Београду октобра 1984.

Зато је у првих двадесет пет година овог века наука већ изградила основна начела административног права. Томе је и допринело оснивање четвртог одељка Државног савета 1889., који је добио правосудне надлежности.

Све је то допринело ауторитету „великих професора“ и ваљаности њихових дела. И то је трајало до 1925. када је Виторио Емануеле Орландо (*Vittorio Emanuele Orlando*), уочи обнављања демократског политичког живота, објавио *Начела административног права*. Од тада је наука управног права, под утицајем нових чинилаца, узела један други смер.

Тај нови правац се тумачи и великим утицајем немачких аутора, код којих је префињени техницизам имао превагу над суштинским решавањем проблема. Данас, можда, овакво тумачење изгледа претерано, али се мора водити рачуна да је у оно време немачка литература прихватана а да се није имао увид у разлоге због којих су писци на такав начин прилазили одређеним проблемима. Поред тога, италијански правници су били оптерећени позитивистичким прилазом, јер су на њих мало утицале идеалистичке философије Б. Крочеа (*B. Croce*) и Ђ. Бентилеа (*Gentile*). У таквој атмосфери, све важније културне теме, било да су философске или историјске, сматране су као нешто страно, што нема везе са правним истраживањем.

Наравно, било је изузетака. Било је аутора који су се бавили философским темама и историјом, али је лако увидети да се радило о вештачки накалемљеним елементима, који нису постали део методологије правних наука. И за ово се једним делом могу окривити „велики професори“, а њих оправдава околност што су живели у време када је италијанска култура имала таква обележја, као и чињеница да је овај недостатак културе био у вези са њиховим политичким ангажовањем, јер су у њиховим делима нашли места елементи демократског друштва, па су се кроз ту призму преламали и културни утицаји. Јасно је, дакле, да је у основи свега тога био политички момент Италије тог доба.

Настанак диктатуре, што се везује за 1925. годину, изоловао је Италију од утицаја европске културе и вратио правнике у ранији техницизам, који је у неким екстремним случајевима, био и начин да се сакрије оно што се мисли и средство да се одбрани личност. Тако су из италијанске правне науке ишчезле велике теме, а нарочито она пасионираност која је карактерисала чак и расправе о најапстрактнијим проблемима. Правне науке постале су свет за себе, врста апстрактне логике, плодно тло за силогистичко резонување, које је поново почело да цвета.

Као последица тога, од 1925. г. старији аутори су свели своју активност на објављивање приручника и уџбеника. Иако има и неких новина, то су дела која представљају резиме претходног развоја, којима све више недостаје веза са стварношћу. У ова спадају Донатова (*Donato*) *Општа начела управног права*, уџбеник Сантија Романа (*Romano*), Презутијеви (*Presutti*) *Институти*, Фортијево (*Forti*) *Управно право* и Занобинијев (*Zanobini*) уџбеник.

Поред ових општих дела било је приручника који су имали за предмет управни поступак. Они су обрађали пажњу на формалну систематику, занемарујући расправу о положају појединих института у поли-

тичкој и правној организацији државе, што је била основна тема у радовима Орланда и Саландре.

Ова дела су представљала широко прихваћену основу за систем италијанског материјалног и процедуралног управног права. У периоду између 1920. и 1940. млађи аутори су били принуђени да се баве проучавањем појединих проблема, а не великим синтетичким расправама.

За разлику од уставног права, које је било осуђено на ћутање током фашистичког периода, управно право је цветало. Није овде могуће набројати све оне ауторе, који се сматрају наследницима „великих професора“. Можемо запазити да су они даље развили метод формално-правног догматизма, чије је основе дао Орландо. Они су избегавали сваку расправу о политичким и социјалним видовима проблема који су расправљали. Настојали су да анализом позитивноправних прописа нађу карактеристике и *ratio* појединих института. Тако су, примера ради, поништај управног акта, чиме се бавило више ових аутора, расправљали не улазећи у последице овог поништаја на положај управе и грађана, иако овај институт има велики значај за добро функционисање управе, за њену ефикасност, као и за правни положај грађана. Они су, полазећи од утврђених канона, проучавали правне услове, правни основ и последице поништаја у оквиру управног поступка, као и однос поништаја са опозивом и укидањем. Исто тако, ако би писали о концесијама, настојали су да обраде услове и правни основ, начин поништавања и однос са сличним актима, као што су овлашћење и дозвола. Тако је настао низ систематизованих монографија, на којима се још увек заснива проучавање управног права.

У том периоду изучавани су не само различити административни акти, већ и њихови елементи као што су основ, изјава воље, дискрециона овлашћења. Продубљиване су теме које су везане за динамизам управних аката, управни уговори, претпоставка законитости, неважност аката. Тако су настала три важнија дела, која представљају камене међаше научне обраде ових проблема, а то су: Банинијева (*Giannini*) расправа о тумачењу управних аката, Сандулијев (*Sandulli*) рад о управном поступку и Лућифридијева (*Lucifridi*) о узгредним елементима управног акта.

Обраћена је пажња и на однос између управе и грађана. Овај проблем је обрађен на више нивоа: изражавање воље грађана, услуге које приватна лица пружају администрацији, уговорни односи, режим јавних добара (за ово је још увек веома значајна Гвићардијева (*Guicciardi*) расправа о јавним добрима), затим организација управе (овде треба поменути Де Валесову (*De Vales*) студију о правној теорији државне организације. Једна група научника се бавила проблемима управног правосуђа. Они су главну пажњу обратили на природу управног поступка, као судског поступка који је регулисан објективним правом или као поступка за заштиту субјективних права и за успостављање ситуације грађана која је била нарушена непуноважним управним актом. Та тенденција достигла је највиши ниво у Гвићардијевој књизи *Традиционална схватања и начела накнаде у управном поступку*.

Ови проблеми су били блиски политичкој проблематици тог времена у Италији. Уствари, док су сви остали могли да избегну суштинске теме које се односе на политичку структуру, управни поступак је обратио пуну пажњу баш на њих. То је, између осталог, била последица окол-

ности што су политички односи чинили основ за управни поступак који се тада изграђивао. Као што је познато, правна држава, која је наследила апсолутистичку, а полицијска држава је била један међублик, заснивала се углавном на томе што су индивидуална права грађана у односу према држави била призната као субјективна права, која могу бити заштићена поступком против државе, а нису била само теоријске прокламације.

Ово питање је било у центру пажње правне политике 19. века у Европи. Државни савет у Француској као и Врховни управни суд у Немачкој представљали су правосудне органе, одвојене од извршне власти, који су могли да пониште акт за који је грађанин сматрао да му наноси штету, јер дира у његов правни положај који је законом заштићен.

У прошлом веку у Италији се много расправљало о проблему који је Силвио Спавента (*Spaventa*) назвао „правда у управи“. Најпре је законодавац тај проблем решио тако што је укинуо управни парнични поступак који је давао администрацији право да суди о сопственим одлукама и пренео је ово најпре у надлежност редовних судова, а затим је основан посебан суд за ово. То је довело до претварања саветодавног органа, који се звао, а и даље је задржао тај назив, Државни савет, у самосталан правосудни орган, независан од извршне власти.

И за време фашистичке диктатуре ово је остало као питање о којем се много расправљало, не зато што је режим желео да напада правосудне органе, већ зато што је њихова политичка улога могла да буде смањена ако се из њихове надлежности изузме један део субјективних права грађана. То је остварено на два начина: путем проглашења неких аката управе за такве да не подлежу ревизији, што је био прилично груб метод, и затим путем покушаја да се смањи надлежност редовних судова у корист управног правосуђа. Већ по свом уставном положају и саставу, ово је било по вољи владајућих кругова, као један много рафиниранији поступак.

Тако се у Италији развила расправа о проширењу оних правних ситуација које се могу изнети пред Државни савет, а које су назване „леgitимни интереси“. Чак је изнето мишљење да увек када управа примени своје дискреционо право, субјективно право које може бити заштићено пред редовним судом постаје „леgitимни интерес“ који се може изнети пред Државни савет. Говорило се да су права грађана тиме осиромашена, „интереси“ су ретко заштићивани, а „леgitимни интерес“ је постао нека подврста субјективних права, слабије заштићен од њих.

На тај начин је сачувана превласт државе и управе, што је било у складу са фашистичком идеологијом, која је по својој природи била тоталитарна.

Став законодавства, а још у већој мери правне доктрине, да се у управном судском поступку види једна врста правосуђа о објективном праву. То је значило просуђивање о ваљаности аката, а не о заштити субјективних права грађана, одбрана њиховог правног положаја у односу према администрацији. Такви закључци нашли су места у поменутом приручнику Гвићардија, који је временом постао широко коришћени уџбеник о управном судском поступку.

Може се рећи да је овако завршено једно раздобље које је било значајно не само за научну обраду проблема управног права, већ и за одређивање основних политичких односа.

*

Пад фашизма и доношење републиканског устава 1948. означили су преломну тачку у развоју управног права Италије, будући да су уведени демократска начела свуда где је то било могуће. Па ипак, прелаз са ранијих метода на оне коју је захтевала нова, сасвим различита структура, није био нимало лак. Заиста се може рећи: *Natura non facis saltus!*

Почетна истраживања управне структуре у доктрини личила су на прилаз који карактерише нека ранија проучавања, као што је било Орландово. Прве кораке представљају приручници који су настојали да дају цео систем, у које спадају Мијелеова (*Miele*) *Начела* (1945), Сандулијев (*Sandulli*) уџбеник о управном праву, Алесијев (*Alessi*) *Уставни систем* и Гаспаријев (*Gasparri*) *Курс управног права*.

Мијелеова књига је поставила основе за повратак правном методу и довела је до једног очевидно теоретског приступа. Сандули је зачетник једног модернијег начина, за које је Занобини (*Zanobini*) дао први пример. У исту групу може се убројити и Алесијев систем у коме је упоредо изложио теоријска начела са њиховом практичном импликацијом и тако омогућио шири и систематичан увид.

Насупрот томе, Гаспаријев *Курс* је био заснован на претераном логицизму, који је надвладао догматизам позитивноправног метода и навео аутора да заборави конкретне проблеме управе, тако да је његов трактат претежно теоријски.

Упркос новинама које је уводио нови устав, у овим делима општег карактера остало је много што-шта из методологије примењиване у доба фашизма. Исто се може приметити и за монографије из управног права, које су примењивале метод ранијих времена, не водећи довољно рачуна о новим проблемима управе.

Иако на први поглед овакав приступ може изгледати разумљив, нарочито ако имамо у виду задатке које је нови устав дао државној администрацији, оправдање лежи и у чињеници да се републиканско законодавство веома прилагођавало уставноправним новинама.

Захтевало би сувише времена и простора набрајање свих аутора. Довољно је да кажемо да су били обрађени сви традиционални проблеми управног права, да се нису само понављали они који су већ раније истражени, већ су чињени покушаји да се повежу са новим темама преко којих се раније ћутке прелазило.

У погледу аката управе, проучавани су проблеми уставности, уредбе, наредбе, ванредне мере, устројство и активност управе, пропратне мере као и веома тежак проблем ретроактивности.

Поред ових традиционалних тема, доктрина је обратила пажњу и на неке нове проблеме, као што су организација, нарочито када је реч о колегијалним органима надлежним за промет добара и услуга.

Други аутори су почели да се баве новим проблемима које је намећао нов уставнополитички поредак. Јављају се и општи погледи, који,

иако нису претендовали на коначност, ипак дају увид у целину материје. Они напуштају стари метод по којем је општи трактат само синтеза резултата до којих се дошло у појединим студијама, и покушавају да организују материју према плану, који води рачуна о новим захтевима. Тако су добијене, не синтезе, већ опште схеме којима се жели дати карактер плана који обједињује поједине елементе. Иако су логички дедуковани из опште конструкције, ови покушаји дају и понеки оригинални прилаз проблемима.

Овој групи припада Банинијево (*Giannini*) *Лекције управног права* (Милано, 1950), које је утицало на потоње радове монографског карактера. Ову књигу карактерише расправљање са организационе тачке гледишта, тако да се и устројство управе и њено функционисање посматрају са становишта науке о организацији (науке о управљању). У основи оваквог прилаза лежи интуиција (која је одређена историјским и културним искуством) да у феномену управе постоји једна трајност која превазилази политичке, а у извесној мери и правне разлике, тако да, с једне стране, то представља најмање променљив чинилац, а с друге стране тај феномен омогућује постављање општих начела која су независна од политичког и правног устројства. Не би се могла процена вредности овог дела ограничити само на овај аспект, јер постоји ту још низ других, али се може схватити да је овакав став последица запажања да постоје елементи управе који су непроменљиви, упркос томе што је држава прошла кроз период првобитне парламентарне демократије, преко фашистичког режима до другог демократског поретка.

Истом типу припада и Бенвенутијева књига *Белешке о управном праву* (Падова, прво издање 1952, четврто 1959). Овде је основна пажња обрађена на промене у положају и функцијама управе које су последице нових задатака државе. Полазећи од тога да држава сада нема само задатак да контролише, већ и да активно интервенише у привредне и друштвене односе, долази се до ревалоризације неких института а до редифиниције других.

Нашли су овде места и различита практична и културна искуства, али се може рећи да је аутор основну пажњу усмерио према будућности, полазећи од реалистичке визије управе у држави са наглашеном социјалном функцијом, у складу са уставним прописима.

Упоредо са оваквим делима, која пружају слику целине, објављене су и бројне монографије. Они откривају једну нову визију која пружа основе да се надамо, како ће се доћи и до нових значајних доктринарних закључака. Њих можемо поделити у две групе, на расправе које се доносе на управно право у материјалном смислу, и на оне које тирају проблеме управног поступка.

У погледу прве групе, може се закључити да се ове расправе углавном односе на организацију, можда зато што су раније управни акти подробно обрађени и што нема места за неке нове закључке. Нова структура државе указала је на нове проблеме који нису остали незапажени. Јавила су се дела која су расправљала регионалну организацију, као и она која су обратила пажњу на све већу интервенцију државе у привреду. Објављене су занимљиве књиге о регионалном систему, о усаглашавању државне активности у домену привреде. Расправљано је о јавним установама, њиховим незаконитим актима, односу између управе

и грађана, о предузећима од посебног јавног интереса, о приватним привредним предузећима, инвестицијама, јавним (комуналним) службама, планирању и правним основама планирања — да наведемо само неке од тема.

Расправе из друге групе обухватале су, поред књига посвећених правосудним управним органима, као што су Државни савет и Канцеларија за притужбе грађана, обухватале су и проблеме основних политичких начела. Канада Бартоли (*Cannada Bartoli*) је, више од других, поново обратио пажњу на судску заштиту грађана у односу са органима управе, расправљајући основна питања управног поступка и са једним широким историјским приступом.

Упоредо са овим, појавила се и књига Гарбангатија (*Garbangati*) о управној јурисдикцији као и Казаринова темељна студија Правосудне ситуације и предмета управног поступка. Он је исцрпно истражио однос између „легитимних интереса“ и субјективних права, уносећи новине у традиционално гледање и позивајући се често на општу теорију.

И Пирас (*Piras*) својом књигом *Легитимни интерес и управни поступак* дао допринос решавању овог проблема. Али је на основне проблеме указао Бенвенути у делу *Подука у управном поступку* који овај поступак своди на процес о субјективним правима, значи на поступак између странака, одступајући тако од преовлађујуће доктрине у време фашизма, која је управни поступак видела као поступак на основу објективног права и то једино у интересу државне управе.

*

После овога је наступила садашња етапа, веома значајна, коју карактерише обновљени политички сензибилитет.

Било би занимљиво показати које све тенденције постоје, али ће бити довољно да кажемо како постоје аутори који уз политичка разматрања дају позитивноправну анализу, док се други задовољавају догматским приступом, иако не заборављају и дубоке импликације које на управно право има политичка стварност. У ствари, пошто су најпре прилазили управи кроз проблем организације и активности, италијански правници су обратили пажњу на привредне проблеме и на положај државе, као и, у вези с тим, на положај грађана. Написано је доста монографија о својини, која је предмет интересовања и цивилиста, имовинским односима на земљи и на зградама, који су истраживани у вези са својином. Поред тога писано је о привредним слободама, које су посматране у склопу са политичким и личним слободама. У тим расправама нашла је места обрада знатног материјала из уставних спорова који се односе на приватну привредну активност.

Разматран је такође и проблем односа између привредних предузећа и управне власти, а нарочито природа и границе државног ангажовања у привреди. У вези са овим било је и питање планирања у привреди, како са гледишта уставних основа, тако и са гледишта ефекта, као и поступка за доношење планова. Проучавање су и државне организације у привреди, управљање привредним предузећима, учешће државе у домену производње, који обухвата и друге делатности а не само држав-

не монополе у енергетици. Исто тако је анализирана привредна активност области (региона) као и локалних институција.

Отворене су и неке важне нове области проучавања, које су битне за добро функционисање управе и државе уопште: организација јавних финансија, управљање јавним фондовима, проширење улоге државе у сектору штедних улога, усаглашавање кредитне политике, политике финансија, као и финансијске и банкарске делатности уопште.

Тако је правна доктрина следила законодавне новине и расправљала проблеме који потресају италијански политички живот, полазећи од државе која, иако није социјалистичка, није у потпуности ни капиталистичка. Тежи се ка држави која се заснива на мешовитој привреди у којој држава има не само надлежност општег усмеравања, већ и задатак да подстиче, што доводи до неких задатака у области контроле. Ова област изучавања посебно је занимљива, јер представља новину за коју није знала ни либерално-капиталистичка ни фашистичка епоха.

Међутим, у погледу развоја законодавства, јавили су се и нови проблеми, у складу са општим линијама уставног поретка, али је било и претеривања, као и неадекватних решења. Доктрина се окреће проблемима организације области, провинције и комуна, што је било у складу са тежњом ка локалним самоуправама, покушавајући да нађе места за нове структуре, нарочито за локалну здравствену службу, која је постала нови административни центар за здравствену службу превенције и лечења.

Није запостављен ни општи проблем управе. Било је вредних прилога проучавању уставних аспеката управе са гледишта управног права и развоја улоге и структуре администрације, како на највишем, тако и на локалном нивоу.

Промене у структури довеле су до промене у положају јавних службеника. Пре устава, положај службеника управе је регулисан или путем законодавства или управним актима. У новије време расте улога синдиката у јавним службама, и то не само када се ради о њиховом економском положају, већ и питања њиховог постављања, као и улоге унутар организације.

Поменимо на крају да је доктрина почела да расправља о активности управе, не кроз појединачне акте, већ посматрајући функционисање управе у целини, као скуп одређених начела и њихову примену. Програмско уставно начело које је пошло од тога да све јавне службе морају бити подложне закону, нашло је широку примену са циљем да обезбеди непристрасност у раду управе. Кроз проблем непристрасности, коме се посвећује велика пажња, настојало се да се обезбеди тоталитарни карактер фашистичке државе и да се дође до демократскијег принципа у раду управе. Јавиле су се студије које су расправљале о могућности учешћа грађана у јавној управи, у њеним активностима. Проучавање непристрасности довело је до категоризације управе као неутралне организације, засноване на начелима легалитета и демократије.

Обраћена је пажња и на интересе који се не тичу само појединаца, него већих друштвених група. Такав је, рецимо, интерес заштите човекове природне средине и здравља, што се сматра и једном од основних потреба грађана.

Једно од најзанимљивијих питања овог односа јесте заштита грађана у односу према управи, која добија нове облике јер се, с једне стране, омогућује учешће грађана у управним активностима, а с друге, јер се проширује домен заштите његових субјективних права, тако да се изједначавају „леgitимни интереси“ са субјективним правима.

Расправљају се и многа друга питања, јер су се проблеми управног права веома проширили. Научници који се баве административним правом непрекидно су у расправама око суштине државе, њене организације, задатака, степена демократије, односа државне власти и положаја грађана, који се посматра у оквиру ширег проблема демократске концепције политичких односа.

*

Овај кратак преглед даје увид у значај италијанске школе управног права и њене основне карактеристике у садашњем тренутку.

Нећемо подробније улазити у поменути однос између политичког миљеа и научне обраде управног права или у однос између живе законодавне активности у области управног права и развоја одговарајуће научне анализе.

Први закључак који се намеће: наука управног права је у тесној вези са политичким условима и културним развојем земље.

Следећи: наука управног права треба да се прилагођава политичким условима, али исто тако и да усклади апстрактне догматске интересе потребама живота. Укратко: управно право не сме да постане апстрактна теорија, проверена на нивоу пуког логицизма, оно мора да постане право једне управе у правом смислу речи, тако да кроз правне форме решава основне, стварне проблеме. Данас се ти проблеми не свде на доследност и ваљаност система, него се састоје из низа питања која намећу променљиви политички, друштвени и економски услови, али кроз једну вишу и помало идеализовану оптику.

(Превео Обрад Станојевић)

Feliciano Benvenutti

SUMMARY

THE ADMINISTRATIVE LAW IN ITALY

Italy competes with France for the honor of having giving birth to the Administrative law, because Romagnosi published his *Basic principles of Administrative Law* in 1818, before Macarel did it in Paris (1818).

Period which runs to 1925 was reach in jurisprudential elaboration of Administrative law, and gave great Masters, Orlando being the most prominent. Their works are characterized by the influence of german authors, with their refined technicism. The second quarter of the century produced works of synthesis (Donato, Santi Romano, Presutti, Forti). Younger authors

concentrated on the dogmatic analysis of individual institutes: the annulment of deeds, public property, administrative justice (Guicciardini).

During the fascist period the science of Administrative law focused its attention to the probleme of "justice in the administration". The field of subjective rights has been reduced by the dichotomy: subjective rights — "legitimate interests" and by the impoverishment of the jurisdiction of the ordinary judge in favor of the administrative judge. The authors tended to avoid any political or sociological implication, their method being juridical dogmatism.

After the constitution of 1948 the new tendencioes occured. There were again the works of synthesis (Giannini, Benvenuti). Some monographies dealt with the new tasks of the state in the field of economy. Legitimate interests were equalized with the subjective rights.

The present phase is supported by a renewed political awarness. Jurists focused new themes, often with the new method: property, political and personal freedom, public economic enterprises, planning, industrial management, regions and local administration, public health and the protection of human environment. The problem of impartiality became one of the central topics. The structure and the activity of the administration are regarded in the light of the organisation and its effectiveness.

As a result, we may conclude: 1. the developpment of the science of Administrative law is linked to the political conditions; 2. this science must adjust itself to the needs of political life, tempering its abstract dogmatic interests with the demands of reality.

Feliciano Benvenuti

RESUMÉ

LA SCIENCE DU DROIT ADMINISTRATIF EN L'ITALIE

L'Italie et la France sont les concurrents pour l'honneur d'être le pays du naissance du droit administratif, puisque Romagnosi a publié ses Principes fondamentaux du droit administratif en 1818, avant que Macarel l'a fait à Paris (1818).

La periode jusqu'au 1925. était riche en ce qui concerne l'élaboration jurisprudentielle du droit administratif et elle a donné les grands maîtres desquels Orlando était le plus remarquable. Leurs travaux étaient caractérisés par l'influence des auteurs Allemands et leur technique raffinée. La deuxième quart du siècle est caractérisée par les oeuvres synthétiques (Donato, Santi Romano, Presutti, Forti). Les jeunes auteurs étaient concentrés aux analyses dogmatiques des instituts individuels: l'annulation des actes, la propriété publique, la justice administrative (Guicciardini).

Pendant la période fasciste, la science du droit administratif a payé son intention aux problèmes de la «justice administrative». Les droits subjectifs étaient réduits par une dichotomie: les droits subjectifs — «les intérêts légitimes» et par la diminution du juridiction des juges ordinaires en faveur des juges administratifs. Les auteurs essayaient d'éviter tous les implications politiques et sociologiques et leur méthode était le pur dogmatisme juridique.

Après la Constitution de 1948, les nouvelles tendances ont apparu, mais on y trouve aussi les oeuvres syntétiques (Giannini, Benvenuti). Quelques monographies sur les nouveaux devoirs d'état sur le plan économique

étaient publiées. Les intérêts légitimes ont été égalisés avec les droits subjectifs.

La phase présente est caractérisée par une conscience politique nouvelle. Les juristes examinent les thèmes nouveaux, en utilisant les méthodes nouvelles: la propriété, la liberté politique et personnelle, les entreprises économiques publiques, la planification, la gestion en industrie, l'administration des régions et locale, le service public de la santé et la protection d'environ humains. Le sujet le plus intéressant a devenu le problème d'impartialité. La structure et les activités d'administration sont examinés en lumière de son organisation et de ses effectifs.

Comme le résultat, on peut conclure: 1) le développement de la science du droit administratif est lié aux conditions politiques, 2) cette science doit être confirmée par elle-même en cadre des besoins de la vie politique qui conforme les intérêts dogmatics abstraits avec les demandes de la réalité.

др Војислав Симовић,
редовни професор Правног факултета у Београду

САВЕЗНА УПРАВА У УСТАВНОМ СИСТЕМУ СФРЈ(*)

I. УВОД

Развој уставног и политичког система СФРЈ утицао је и на карактер и положај управе и органа управе у том систему. Задатак овог рада је да покаже, односно изврши анализу тих органа на нивоу Федерације. Према томе, иначе веома актуелна, питања еволуције управе и њених органа, као и различити елементи утицаја на ову еволуцију, овде неће бити расправљани.

1. Савремена управа и њени органи воде порекло из народно-ослободилачког рата и револуције. То је, у склопу свих осталих чинилаца, у великој мери утицало на њен уставни положај у једној, иначе федеративној држави. Не узимајући посебно у обзир режим Устава од 1946, када су концепција и положај управе били проузроковани специфичним условима Југославије непосредно после II светског рата, њеним развојем и настављањем нових облика револуције, уставна позиција управе се мења и даље изграђује с новим тенденцијама. То нарочито у складу с дубљим трансформацијама друштвеног уређења и политичког система, у фази успостављања самоуправљања (1950) и уставном реформом (1953). За ову прилику је довољно истаћи да се, у целини посматрано, почиње мењати однос друштва и (вандржавних, тј. друштвених структура) и државе и њених органа.

(а) Сагласно томе се и реалније успоставља „модел“ скупштинског система (као облик остваривања принципа демократског облика јединства власти) и у складу с тим нови елементи „извршне“ и „управне“ власти, као и њихови међусобни односи.

(б) Нешто касније, Уставом од 1963, у складу с општим друштвеним токовима који су били на линији што вишег афирмисања самоуправљања, а и даљим развојем принципа скупштинског система, настојало се да се однос између извршне и управне функције што ближе уреди. Мада је још била владајућа концепција према којој је управа део извршне власти, ипак се она постепено мења чињеницом наглашавања одговарајуће самосталности управе (у оквиру устава и закона), а такође и ближим везивањем извршних органа и органа управе.

(*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу влада и управа у Француској и Југославији, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

Нови моменти све више долазе до израза у процесу примене овог устава. Ове промене би требало свакако шире разматрати, јер се тичу скоро свих аспеката југословенског уставног и политичког система. Једном великом серијом амандмана мењао се уставни систем и те промене су се изразиле Уставом СФРЈ од 1974. Треба рећи да се под режимом овог устава афирмише савремени систем и положај управе у нашој земљи, а посебно *Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе*⁽¹⁾, као и другим законским и правним прописима.

2. Југославија је федерална држава са веома широком надлежношћу и прилично елементарна уставне самосталности федералних јединица (република), али и аутономних покрајина, које се у много чему (мада то у Уставу није довољно прецизно регулисано) приближавају, по свом положају, републикама, као федералним јединицама. Према томе, републике су (а и покрајине) доста утицајне на рад савезне државе. Уставом је такође утврђена њихова одговорност и учешће у вршењу надлежности федерације.

Устав СФРЈ је у великој мери и „заједнички устав“. Он је, природно највиши општи правни акт. Процес афирмисања и облици заштите тог Устава и уопште уставности предвиђају, захтевају и пружају основе за такво место устава. Да не улазимо у ове, такође веома интересантне проблеме, треба нагласити да је све то прописано, поред осталог, у одредбама Устава о правима и дужностима федерације. Тако је Устав одредио неке области којима се обезбеђује јединство самоуправног друштвено-економског уређења, у другим, пак, основе јединства система (нпр. политичког система) и др.⁽²⁾

У оквиру овог политичког система, чије јединствене основе регулише Устав је и „скупштински систем“, али не само као принцип, већ и као механизам.

3. *Устав СФРЈ* је, поред осталог, утврдио и положај скупштина, њихових извршних колегијалних органа, као и органа управе свих друштвено-политичких заједница (значи, општине, покрајине, републике и Федерације), чиме је одредио јединствене основе политичког система и система власти. Ово је од значаја за нашу тему, пошто се на таквим основама изграђују и извршни органи и органи управе Федерације: Савезно извршно веће (влада) и савезни органи управе (као министарства, додуше, не сви, као што ћемо видети).

Устав СФРЈ већ је унео неке новине, нарочито када је у питању однос појединих елемената механизма скупштинског система; те новине су постале још веће доношењем поменутог „системског закона“. Поменуто је да је већ овим законом начелно утврђена „функција државне управе и одређене су јединствене основе система државне управе које се односе на положај, улогу и основна права и дужности и одговорности колегијалних извршних органа скупштина друштвено-политичких заједница и органа управе тих заједница и основе организације органа управе

(1) *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 9/1974. (Устав...); *Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 23/1978. (Закон о основама система...); *Закон о организацији и делокругу савезних органа управе и савезних организација*, „Службени лист СФРЈ“, бр. 22/1978. (Закон о организацији...).

(2) Вид. *Устав*..., чл. 244, 281, 273—275.

и друга питања“. Даље, истим законским актом одређује се положај и надлежност „Савезног извршног већа и савезних органа управе у вршењу функције државне управе, као и права, дужности и одговорности радника у радним заједницама тих органа“.

Не улазећи посебно у положај Савезног извршног већа у својству „владе“, овде ваља поново констатовати:

(а) Уставом утврђене основе јединственог система власти и политичког система уопште, представља принцип који важи за све друштвено-политичке заједнице.

(б) У овом раду проблеми се расправљају на „федералном нивоу“ у смислу условно узетих „централних органа“.

(в) Према томе, овде се јасно види концепција о „јединственим основама система државне управе“, која се односи и на Савезно извршно веће (владу) и на савезне органе управе („савезна министарства“ и друге савезне органе који се таквом облику приближују).

(г) Тиме се, у већем степену него до сада, проширује и прецизира „функција“ јединственог система државне управе и у оквиру тог „система“ третира и „извршна“ и „управна функција“. Сматрамо да је сада и извршна функција део „функције“ јединственог система државне управе, а не обрнуто.

II. ФУНКЦИЈА ОРГАНА УПРАВЕ

У складу с раније наведеном концепцијом, Устав и Закон о основама система⁽³⁾ одређују садржину те функције. То је истоветно формулисано у оба акта. Ту спадају: 1) спровођење утврђене политике и извршавање закона и других аката скупштина, уз спровођење смерница скупштина, њених начелних ставова, као и смерница извршних органа; 2) одговорност органа управе за стање у областима за које су образовани; 3) праћење стања у областима за које су образовани, као и покретање иницијативе за решавање питања у тим областима; 4) решавање у управним стварима; 5) управни надзор и вршење других управних послова; 6) припремање прописа и других општих аката; 7) вршење послова који су утврђени Уставом, законом, статутом (општине), као и других стручних послова за скупштину и њен извршни орган итд.

Закон о основама система... је нешто ближе одредио елементе садржине функције органа управе. Међутим, шире разматрање ових питања не спада непосредно у предмет овог рада. Тим пре што се овде ради о „заједничким одредбама“, које се односе на органе управе свих друштвено-политичких заједница.

III. САВЕЗНИ ОРГАНИ УПРАВЕ

(типологија и општи делокруг)

Критеријуми за образовање савезних органа управе су законом одређени. На исти начин одређен је и њихов општи делокруг као и

(3) Вид. Устав..., чл. 149. Закон о основама система..., чл. 26.

остали „елементи“ који омогућавају да се евентуално одреди у којој мери се и који органи могу третирати евентуално као „традиционална министарства“.

1. Постоје следећи савезни органи управе. То су: савезни секретаријати, савезни комитети, савезне управе и савезни инспекторати. Секретаријати и комитети су „основни органи“ и они су самостални. С друге стране, управе и инспекторати могу такође бити образовани као самостални органи, али и као органи у саставу савезних секретаријата и савезних комитета, што је, ипак, чешћи случај.

(а) *Савезни секретаријати* се обично узимају као релативно најважнији савезни органи управе. Критеријум за њихово образовање предвиђа да ови органи врше управне послове из надлежности (права и дужности) Федерације и то оних у којима савезни органи у *целини* или *претежно* (критеријуми које није лако до краја одредити) непосредно извршавају или обезбеђују извршавање савезних закона и других прописа, односно општих аката, и одговарају за њихово извршавање⁽⁴⁾.

(б) *Савезни комитети* су колегијални органи. Они се образују за „вршење управних, стручних и других послова“ и то у оним областима у којима 1) треба обезбедити сарадњу и договарање, као и усклађивање рада са одговарајућим савезним, републичким и покрајинским органима управе и самоуправним и другим организацијама и заједницама у питањима од заједничког интереса и значаја за остваривање јединства у спровођењу утврђене политике. 2) То се ради о областима у којима савезни органи управе нису овлашћени за непосредно извршавање савезних закона и других аката⁽⁵⁾.

Послове из делокруга комитета врше: сам савезни комитет и председник комитета. Ради се, дакле о колегијалном органу управе. Проблеми из његовог делокруга разматрају се на седници комитета. Комитет чине његови чланови на челу с председником. Чији ће све представници ући у комитет (савезних органа управе и савезних организација, других организација и евентуално република и покрајина) одређује Скупштина на предлог Савезног извршног већа.

(в) *Савезне управе* су органи који се образују за послове непосредног извршавања савезних закона и других аката из надлежности федерације, а у таквој области која захтева посебно организовану службу и одговарајућу самосталност у раду⁽⁶⁾.

(г) *Савезни инспекторати* су такође савезни органи управе и они се образују за вршење непосредног надзора над извршавањем савезних прописа од стране самоуправних организација и заједница и других организација и удружења у областима у којима су савезни органи надлежни да непосредно извршавају савезне законе и друге прописе⁽⁷⁾.

2. Поред ових основних облика савезних органа управе, постоји још један тип органа и они се називају *организације* (савезне организације). Док се код органа управе ради о извршавању и организовању извршавања закона и других прописа, код организација се ради о вршењу *стручних и других послова*, као и одређених *привредних* и са њима повезаних *управних* послова из надлежности федерације.

(4) Вид. Закон о основама система..., чл. 222.

(5) *ibid*, чл. 223, 224, 225.

(6) *ibid*, чл. 226.

(7) *ibid*, чл. 227.

Организације могу бити самосталне или у саставу секретаријата или комитета⁽⁸⁾.

Савезних секретаријата⁽⁹⁾ има осам и то су: за иностране послове; за народну одбрану; за унутрашње послове; за финансије; за спољну трговину; за тржиште и опште привредне послове; за правосуђе и организацију савезне управе; за информације.

Савезних комитета има шест и то: за енергетику и индустрију; за пољопривреду; за саобраћај и везе; за рад, здравство и социјалну заштиту; за заштиту бораца и војних инвалида; за законодавство⁽¹⁰⁾.

Савезних управа има три: царина, за контролу летења, за радио везе⁽¹¹⁾.

Савезни инспекторати су: девизни, тржишни и ваздухопловни⁽¹²⁾.

Савезне организације обухватају: заводе, дирекције и друге облике. *Савезни заводи* постоје за: планирање; цене; статистику; међународну научну, просветно-културну и техничку сарадњу; стандардизацију и патенте; мере и драгоцене метале; геолошки завод. *Савезне дирекције* су: за резерве прехранбених производа; за резерве индустријских производа; за промет и резерве производа с посебном наменом⁽¹³⁾.

На челу савезне управе је директор, а на челу савезних инспектората је савезни инспектор. Њих поставља и разрешава Савезно извршно веће, и то уколико законом није прописано да их поставља и разрешава Скупштина.

Радом савезних организација руководе директори, а ако је то законом прописано и генерални директор.

3. Из наведених података се види да је тешко разграничити увек који су то савезни органи управе који представљају „министарства“ у традиционалном смислу, а који то нису. Но, у том смислу могли би се узети у обзир следећи елементи:

(а) Несумњиво је да савезни секретаријати и савезни комитети имају доста сличности с министарствима. Савезни комитет би у том случају представљао „колегијално министарство“.

(б) То су једини савезни органи управе, чије функционере, секретаре и председнике именује Скупштина. Међутим, постоји могућност, предвиђена законом, да Скупштина поставља и разрешава неке друге функционере на челу одређених савезних органа управе или савезних организација, уколико их, што је опет одређено законом, не поставља и разрешава Савезно извршно веће, што је чешћи случај.

(в) Тако на пример, генералног директора Савезног завода за планирање именује и разрешава Скупштина на предлог кандидата, односно председника Савезног извршног већа. Ту имамо извесне сличности с именовањем секретара и председника комитета.

(г) Према томе, функционери који се налазе на челу секретаријата и комитета (секретар и председник) као и генерални директор Савезног завода за друштвено планирање могли би се сматрати за функционере (министре) у оквиру Савезног извршног већа, стриктно узето. То би могло да произађе и из анализе одредаба члана 192. Закона о основама

(8) *ibid*, чл. 228.

(9) Закон о организацији, чл. 6.

(10) *ibid*, чл. 15.

(11) *ibid*, чл. 22.

(12) *ibid*, чл. 26.

(13) *ibid*, чл. 30, 31, 40.

система... У том смислу Савезно извршно веће сачињавају — председник и чланови Већа, као и савезни секретари и председници савезних комитета, а такође и поједини функционери који руководе савезних органима управе и савезним организацијама, одређеним савезним законом.

(д) После избора чланова Савезног извршног већа именују се и наведени функционери који су и чланови Већа.

4. Законом о организацији и делокругу савезних органа управе, ближе је одређен делокруг сваког органа, па према томе и оних који би имали елементе министарства.

Овде не би било могуће детаљно навести надлежност сваког савезног органа управе, чак и оног којег бисмо могли поредити с традиционалним министарством.

Сагласно изложеној типологији савезних органа, потребно је у вези с тим навести још и следеће:

(а) Савезни секретаријати, заједно узето: прво, врше послове који се тичу остваривања односа, задатака и циљева, који произлазе из природе области за коју су образовани. Ова природа утиче на специфичност рада и облике; друго, они обично остварују сарадњу са другим савезним органима управе и савезним организацијама, даље у мери у којој је то нужно и са одговарајућим републичким и покрајинским органима, а такође и одређеним самоуправним организацијама и заједницама, када ове делују у оквиру области за коју је образован савезни секретаријат.

Ако, на пример, узмемо *Савезни секретаријат за финансије* (видети члан 10. *Закона о организацији и делокругу...*) овај орган врши послове који се односе на финансирање функција Федерације; даље, односе се на буџет и фондове, порески систем и политику, тарифу и мере ванцаринске заштите; на монетарни и новчани систем и основе кредитног и банкарског система, хартије од вредности, систем осигурања имовине; укупан приход и доходак организација удруженог рада и др. Даље, ту спадају и оне функције Федерације које се односе на Службу друштвеног књиговодства, заштиту југословенске имовине у иностранству, као и извршавање права и обавеза према иностранству; надзор над извршавањем буџета.

С друге стране имамо савезне комитете као „колегијална министарства“. Они се образују као што је већ показано, за оне области у којима савезни органи управе нису овлашћени за непосредно извршавање закона и других савезних аката. Заједничко им је и то што се они образују за вршење таквих послова у којима треба обезбедити сарадњу и договарање и усклађивање рада с одговарајућим савезним, републичким и покрајинским органима управе и самоуправним и другим организацијама и заједницама, када је у питању остваривање јединства у спровођењу утврђене политике.

Овде ћемо узети за пример *Савезни комитет за саобраћај и везе* (члан 18. *Закона о организацији и делокругу...*). То су послови који се тичу свих питања од значаја за развој и функционисање саобраћаја и веза (безбедност ваздушне пловидбе и основе безбедности у осталим гранама саобраћаја; пловни путеви на водама на којима важи међународни и међудржавни режим пловидбе; систем веза од значаја за безбедност земље и техничко јединство система веза итд.).

Ови, а и други савезни органи управе, укључујући и специфичне облике, као што су савезне организације, врше своје послове на основу и у оквиру Устава СФРЈ, савезних закона и других прописа Скупштине, као и прописа Савезног извршног већа. Оно је надлежно да врши надзор над њиховим радом. Истовремено, повезаност њиховог делокруга са надлежношћу Савезног извршног већа произлази и из већ истакнутог начела да су органи управе одговорни за стање у области за коју су образовани, а Савезно извршно веће за стање у свим областима друштвеног живота.

5. *Функционери и други руководећи радници*⁽¹⁴⁾. Из до сада изложеног види се да су функционери лица која руководе савезним органима управе. У ту групу спадају и они који руководе органима, које је иначе могуће упоредити с традиционалним министарствима.

Истовремено постоје и њихови заменици, који се називају *заменици функционера*. Они постоје у савезним органима управе и организацијама; замењују „руководећег“ функционера са истим правима и дужностима у случају њихове одсутности. Међутим, они могу вршити и друге послове, које им повери функционер. Заменике секретара или председника комитета именује Скупштина на предлог кандидата односно председника Савезног извршног већа. Именују се на четири године с могућношћу поновног избора на исто место.

Даље, постоје *заменици директора* који су на челу савезне управе, односно заменици главног инспектора; такође и заменик директора (генералног директора) савезне организације. Имају иста права и дужности у случају одсутности функционера. Поставља их и разрешава Савезно извршно веће на период од четири године.

Посебна категорија лица су *руководећи радници*, у савезним органима управе и савезним организацијама. Они се убрајају у функционере, јер имају доста „елемената“ функционера.

То су (а) *подсекретари* у савезним секретаријатима и комитетима. Постоји могућност да таква категорија постоји и у другим савезним органима управе и савезним организацијама (са развијеном унутрашњом структуром). Подсекретар се поставља, по правилу, за вршење послова који се односе на функционисање свих организационих јединица и друге послове.

(б) *Помоћник функционера* постоји у савезним органима управе и савезним организацијама, обично ради вршења послова из једне или више области.

(в) *Амбасадор* у Секретаријату за иностране послове постоји ради вршења послова који захтевају посебну стручност и самосталност у раду.

(г) *Директор* постоји у оним савезним организацијама којима руководи генерални директор.

(д) *Саветници* функционера који руководи савезним органом управе, односно савезном организацијом.

Све ове руководеће раднике поставља и разрешава Савезно извршно веће на предлог функционера који је на челу одговарајућег органа управе или организације.

(14) Вид. Закон о основама система..., чл. 239. и даље.

IV. НАЧЕЛА УНУТРАШЊЕ СТРУКТУРЕ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И ОРГАНИЗАЦИЈА

Ова структура обухвата *организационе јединице*⁽¹⁵⁾. У њиховом оквиру врше се заједнички задаци и послови органа, односно организације.

Организационе јединице се успостављају као *основне организационе јединице* и *организационе јединице*. Основне јединице су непосредно везане за функционере управе, односно организације. То значи да се остале јединице образују у саставу основне јединице.

1. Основне организационе јединице су: реферат, група, одсек, служба, кабинет и сектор. У њиховом саставу могу се организовати јединице у облику: реферата, групе, одсека, одељења и службе, мада ове последње не могу имати исти назив као и јединице у чијем су саставу.

У савезном секретаријату за иностране послове и савезном секретаријату за унутрашње послове могу се образовати, облици као што је *управа*, која је такође основна јединица, али се може образовати и као „унутрашња организациона јединица“. У појединим органима управе односно организацијама, може се образовати, као основна организациона јединица, *центар*.

Међутим, ако то више одговара природи задатака и послова органа и организација, могу се образовати и јединице с другим називима. Све ово се иначе ближе уређује правилником о раду и организацији савезног органа управе, односно организације.

2. Реферати, одсеци, службе или одељења образују се за вршење управних задатака и послова (управни поступак, решавање у управним стварима, инспекцијски и други послови надзора, даље, припреме и извршење буџета федерације и др.). Овде спадају и радноправни односи у оквиру органа и организација, као и разни административно-технички и стручно-технички послови.

За вршење стручно-аналитичких и регулаторних послова образују се *групе* и *службе*.

Који ће се организациони облик, и како организовати, зависи од обима и сложености посла.

3. *Сектор* се образује за вршење задатака и послова који су: (а) сродни по материји; (б) обухватају више подручја рада, и (в) кад је потребно обезбедити непосреднију сарадњу и обухватити рад више организационих јединица.

4. *Управа* се образује за вршење послова и задатака који захтевају већу оперативност у раду.

5. *Кабинет* је посебна организациона јединица савезног секретара, односно председника комитета. образује се за вршење стручних и других послова. Те послове кабинет може да врши и за заменике ових функционера.

У другим савезним органима управе, значи осим секретаријата и комитета, као и у појединим савезним организацијама које имају развијенију унутрашњу структуру са већим бројем радника, може се образовати *биро*. Оваква организациона јединица се образује такође за врше-

(15) Вид. о томе ближе: Уредба Савезног извршног већа о општим начелима о унутрашњој организацији савезних органа управе и савезних организација, „Службени лист СФРЈ“, бр. 61/1979.

ње задатака и послова потребних ради остваривања права и дужности функционера на челу органа односно организације. Услов је да се вршење таквих задатака не може обезбедити у оквиру неке друге јединице.

Ни кабинет ни биро немају неке посебне задатке који би им дали посебно место у целини организационих јединица у оквиру органа или организације, нити неки посебан утицај. На челу кабинета налази се шеф.

6. *Колегијум* је саветодавни орган (тело) функционера који руководе савезним органом управе односно организацијом. Колегијум даје мишљења и предлоге о питањима које разматра. Сачињавају га: функционер на челу органа или организације, његов заменик, подсекретар, други руководећи радници односно радници за које је то утврђено напред наведеним правилником о раду и организацији одговарајућег органа односно организације.

Постоје такође *сталне и повремене комисије, радне групе* и друга *радна тела*. Образују се ради вршења сложенијих задатака или послова који захтевају заједничку активност руководећих радника, као и радника различитих профила, обично из две или више организационих јединица.

7. *Правна служба* постоји у савезним органима и организацијама. Врши задатке из свог делокруга и остварује међусобну сарадњу с другим таквим службама, а посебно са Савезним комитетом за законодавство. Циљ такве сарадње је да се оствари „методолошко јединство“ у припремању прописа и њихове сагласности са Уставом и савезним законом. То се чини и ради остваривања јединствених ставова, како у погледу извршавања прописа, тако и остваривања јединства правног система.

Савезни органи управе и савезне организације у одређеним питањима сарађују и са Савезним секретаријатом за правосуђе и организацију савезне управе. На пример, у случају припремања прописа који предвиђају одговарајуће казнене одредбе.

V. ПРОПИСИ И ДРУГИ АКТИ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И САВЕЗНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Уставом СФРЈ⁽¹⁶⁾ одређено је да функционери који руководе савезним органом управе односно савезном организацијом могу доносити правилнике, наредбе и упутства за извршавање савезних закона и других аката Скупштине, као и прописа Савезног извршног већа, ако су за то овлашћени тим законима и другим актима.

Закон о основама система...⁽¹⁶⁾ преузима ове одредбе и прецизира да у савезним органима управе и савезним организацијама у којима постоји колегијално тело, овакве акте доноси само колегијално тело у складу с овлашћењима утврђеним савезним законом, другим прописом или општим актом Скупштине, односно прописом Савезног извршног већа.

Правилник је пропис којим се разрађују поједине одредбе савезних закона, других прописа или општих аката Скупштине и прописа Савезног извршног већа, ради њиховог извршавања.

Наредба је такође пропис, којим се, ради извршавања појединих одредаба савезних закона и других аката Скупштине и Извршног већа

(16) Вид. Устав..., чл. 365, Закон о основама система..., чл. 255—258.

— наређује или забрањује поступање у одређеном случају који има општи значај.

Упутством се прописује начин рада и извршавање послова органа управе, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, друштвених организација и удружења грађана у извршавању појединих одредаба савезних закона и других аката Скупштине, као и аката Савезног извршног већа.

Према томе, то су акти савезних органа управе који имају сваки своју посебност и намену. Они су, по свом карактеру, ужи подзаконски акти од прописа и аката Савезног извршног већа. Они се доносе и за извршавање савезних закона и других аката Скупштине, али и аката Извршног већа. Даље, док је Савезно извршно веће овлашћено својим положајем да доноси уредбе, одлуке и друге акте за извршавање савезних закона и аката Скупштине, савезни органи управе и савезне организације, односно функционери који руководе њима, сем у случају постојања колегијалних тела (комитета) доносе прописе и друге акте само у складу с овлашћењима утврђеним законом и актима Скупштине, односно актима Савезног извршног већа.

Истовремено, (а) када се ради о одлучивању у управном поступку и (б) о другим случајевима предвиђеним савезним прописима, поменути функционери на челу савезних органа и организација доносе *решења*, као појединачне акте. Оваква решења доносе и тада када одлучују о појединачним питањима која се односе на организовање рада у савезном органу управе или савезним организацијама којима руководе.

Они могу овластити и своје заменике или чак и поједине раднике да у управном поступку и у одлучивању о појединачним питањима доносе решења.

VI. МЕЋУСОБНИ ОДНОСИ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И САВЕЗНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ОДНОСИ ИЗМЕЂУ САВЕЗНИХ ОРГАНА УПРАВЕ И ОРГАНА УПРАВЕ У РЕПУБЛИКАМА И ПОКРАЈИНАМА

Шире узето, анализа ових односа би требало да се веже за проблеме односа према Председништву СФРЈ, као и односе Савезног извршног већа према извршним већима републичких и покрајинских скупштина.

Међутим, ови проблеми као и основни елементи односа Савезног извршног већа према савезним органима управе су предмет другог рада, те се зато задржавамо само на наведеним односима⁽¹⁷⁾.

1. Закон обавезује савезне органе управе и савезне организације да у оквиру свог делокруга рада међусобно сарађују у питањима од заједничког интереса. Предвиђају се и облици те сарадње: састанци, саветовања и други стручни скупови, образовање привремених заједничких стручних комисија итд.

Они међусобно сарађују посебно у вршењу послова народне одбране, поготово са савезним органом управе који је надлежан за те послове (секретаријат за народну одбрану). Међусобно сарађују у остваривању и одржавању веза с одговарајућим иностраним и међународним

(17) Вид. Закон о основама система . . . , чл. 270—279; чл. 280—287.

организацијама, а у вези с тим посебно са секретаријатом за иностране послове.

Савезни органи управе и савезне организације могу у пословима од заједничког интереса и оснивати заједничка колегијална тела и друге облике. Установљена је такође и дужност међусобног достављања података и обавештења за вршење послова из њиховог делокруга. Таква међусобна сарадња се посебно испољава у припремању нацрта прописа и других аката.

2. Приликом израде нацрта прописа које Веће република и покрајина Скупштине односно Савезно извршно веће доносе на основу сагласности одговарајућих републичких и покрајинских органа, тада савезни органи управе и савезне организације сарађују с одговарајућим републичким и покрајинским органима управе, те су (савезни органи) у том смислу дужни да прибаве мишљење ових републичких и покрајинских органа.

(а) Савезни органи управе и организације достављају на претходно мишљење одговарајућим републичким и покрајинским органима и нацрте закона и нацрте других аката, којима се уређују „начелна“ и друга „важна“ питања у одговарајућим областима. Изгледа да се то може чинити на иницијативу и једних и других органа.

(б) Приликом израде прописа, савезни органи ће узети у обзир мишљења и предлоге, које су дали републички и покрајински органи управе, као и њихове иницијативе везане за решавање појединих питања. Уколико не прихвати „начелније“ и „важније“ примедбе и предлоге републичких (покрајинских) органа, савезни орган је дужан да уз нацрт прописа достави и наведене примедбе и мишљења, уз образложење зашто их сам није прихватио.

3. Односи савезних органа и републичких (покрајинских) органа у оним областима у којима су савезни органи и организације одговорни за извршавање савезних закона и других аката — заснивају се опет на правима и дужностима, које у складу с Уставом утврђује савезни закон⁽¹⁸⁾.

(а) У том смислу, а ради спровођења закона, других аката и међународних уговора за чије су извршавање одговорни савезни органи, ови могу у оквиру свог делокруга тражити од одговарајућих републичких (покрајинских) органа податке о извршавању тих аката, као и о стању у тој датој области.

Са своје стране, републички (покрајински) органи дужни су да, у складу са савезним законом, обавештавају савезне органе о извршавању тих и других савезних аката.

Даље, савезни органи и организације могу, ако су за то овлашћени савезним законом, давати републичким (покрајинским) органима *обавезне инструкције* ради извршавања тих послова када их ти органи непосредно извршавају (а за то извршавање су ипак непосредно одговорни савезни органи).

Са своје стране, републички (покрајински) органи могу поднети приговор Савезном извршном већу, ако сматрају да инструкција савезног органа није сагласна са савезним законом односно другим актом.

(18) Вид. Устав..., чл. 274, 275, Закон о организацији..., чл. 281. и даље.

(б) Истовремено, савезни орган (организација) дужан је сам да изврши одређени управни посао, који није извршен, што би могло да проузрокује штетне последице. То свакако у складу са савезним законом. И у оваквом случају савезни орган управе (организација) обавестиће о томе Савезно извршно веће, а ово је о том дужно да извести републичко (покрајинско) извршно веће у циљу „договорног“ отклањања узрока, због којих је било потребно да савезни орган (организација) изврши управни посао.

(в) У областима у којима су за извршавање савезних закона и других аката одговорни органи управе у републикама и аутономним покрајинама, односи савезних и републичких (покрајинских) органа заснивају се на обавештавању, договарању и другим облицима међусобне сарадње.

*

Проблеми изложени у овом раду имају за циљ да покажу основне елементе положаја савезне управе у уставном систему у СФР Југославији.

У том правцу, колико је то могуће, вршена су и скромна поређења између појединих савезних органа управних и традиционалних министарстава. То није било нимало једноставно, пошто је веома тешко одредити тачно оне савезне органе управе, који би могли да имају потпуна обележја традиционалних министарстава. Та обележја, уколико се и утврде, доста су формалног карактера. Она полазе пре свега од тога да ли и који поменути органи врше основне послове у оквиру права и дужности Федерације с нагласком на пословима у којима је одговорност узетих органа претежна. Друга обележја тичу се неких односа са Скупштином СФРЈ и Савезним извршним већем (владом).

Треба поменути чињеницу да све то ипак није могуће до краја (можда и прихватљиво) разграничити, нити прецизирати на тај начин међусобне разлике између појединих органа управе Федерације.

dr Vojislav Simović,
Professor, Faculty of Law, Belgrade

SUMMARY

THE FEDERAL ADMINISTRATION IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE SFRY

The author deliberates on the position of the Federal Administration in the Constitutional System of Yugoslavia. The main point of analysis is the activity (function) of the administration within the Assembly System of Power, closely bound with self-management, the fundamental constitutional principle. The evolution of the administration as "part of the executive power" shows tendencies of certain separation from the executive sphere and relative independence within the framework of constitutional and law.

This novelty was inaugurated by the Constitution of the SFRY of 1974, and particularly by the Fundamentals of the System of State Administration and of the Federal Executive Council and Federal Administrative Organs Act of 1978. Therefore, presently the concept of the "unity of the basis of the system of state administration" is emphasized more and more, and it incorporates the Federal Administration.

Aiming to make an analysis of the subject, the following features were tried to be enlightened: the functions of the administrative organs, the typology and general field of activity of the Federal Administrative Organs, the principles of internal organization, legal and other general acts of the Federal Administration, as well as the relations between the Federal Administrative Organs, Federal Organizations and administrative organs in the republics and autonomous provinces.

dr Vojislav Simović,
Professeur de la Faculté de droit à Belgrade

RESUMÉ

L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DANS LE SYSTÈME CONSTITUTIONNEL YUGOSLAVE

L'auteur traite la position de l'administration fédérale dans le système constitutionnel Yougoslave. Le point de départ est l'examen des activités (fonctions) de l'administration dans le système parlementaire, lié étroitement à l'autogestion, le principe élémentaire constitutionnel. L'évolution de l'administration, comme «la partie du pouvoir exécutif» montre la tendance d'une certaine separation du pouvoir exécutif et une indépendance relative en cadre de la constitution et des lois. Cette nouveauté est introduite dans la Constitution Yougoslave de 1974 et surtout dans la Loi du fondement du système de l'administration d'Etat et sur les organes d'administration fédérale de 1978. Aujourd'hui, on affiche de plus en plus la conception «des fondements uniques du système d'administration d'Etat» et elle comprend l'administration fédérale.

Afin d'élaborer ce thème, on a essayé d'éclairer: les fonctions des organes d'administration, la typologie et la domaine générale des activités des organes administratifs fédéraux, les principes d'organisation intérieure, les ordres et les autres actes généraux d'administration fédérale et les relations entre les organes administratifs fédéraux et les organisations fédérales et les organes administratifs dans les Républiques et les Provinces autonomes.

др Ратко Марковић,
редовни професор Правног факултета у Крагујевцу

ПОЛИТИЧКО-ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА У ЕВРОПИ(*)

1. Данас политичко-територијална аутономија постоји у веома малом броју држава и то претежно европских. Али се о проблему „регионализма“, који у свом значењу обухвата и политичко-територијалну аутономију, доста говори и пише, премда се наводна „регионалистичка грозница“ више односи на питања тзв. регионалне државе него на проблематику политичко-територијалне аутономије, која је ужи појам од појма регионалне државе. Овај облик политичко-територијалне децентрализације, за разлику од остала два (локалне самоуправе и федерације), који су давнашњи, појављује се још и релативно скоро, тек после првог светског рата (премда су налик на овај облик децентрализације били облици самоуправе у три некадашња царства која су се распала првих деценија овог века — руском, турском и аустријском). При том је у неким земљама у којима је био уведен после другог светског рата, после извесног времена функционисања престао да постоји. Такав је случај са Словачком у Чехословачкој и с Мађарском аутономном облашћу Муреш у Румунији.

Чехословачка је, премда двонационална држава (Чеха и Словака), од свог настанка 1918, па до коначног распада 1939. била унитарна држава у којој није било политичко-територијалне аутономије. Словачка (површина Чешке је 78.863 km², а Словачке 49.014 km²), земља настањена једним од два народа који живе у истој држави (у Чехословачкој Словака има 4,4, а Чеха 9,5 милиона), добила је положај политичко-територијалне аутономије поново у унитарно уређеној Чехословачкој Уставом ове земље од 1948, којим су утврђени аутономни законодавни делокруг и унутрашња организација Словачке. Устав Чехословачке од 1960. потврдио је такав положај Словачке и ојачао га „не можда толико с

(*) У овом раду биће речи о политичко-територијалној аутономији у Европи (изузимајући СФРЈ, чија политичко-територијална аутономија заслужује посебну обраду), а не и на другим континентима где овај облик територијалне децентрализације постоји (Азији и Африци, на пример). Тако је поступљено због тога, што су облици политичко-територијалне аутономије у Европи много више познати и проучавани и што су њима у основи инспирисани облици територијалне аутономије у ваневропским земљама. У нашој литератури ова тема била је обрађивана углавном у чланцима, али је емпиријски материјал на основу којег су они рађени данас углавном застарео. Вид.: М. Јовичић, *Основне карактеристике аутономије у европским земљама (историјски и друштвено-политички аспект)* у: „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 256—265; В. Чок, *Основне карактеристике аутономије у европским земљама (нормативни аспект)* у: „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 266—279.

обзиром на надлежности органа Словачке колико с обзиром на независност тих органа од централних државних органа⁽¹⁾. Но, како тиме национално питање у Чехословачкој још увек није било решено, то је у настојању за његовим адекватним решењем, Чехословачка 1968. донела Уставни закон о Чехословачкој федерацији, којим је постала федерална држава састављена од две федералне јединице: Чешке Социјалистичке Републике и Словачке Социјалистичке Републике⁽²⁾. Тиме је Словачка превазишла положај политичко-територијалне аутономије, а овај облик територијалне децентрализације коначно је престао да постоји у Чехословачкој.

Аутономија Словачке обухватала је аутономни законодавни делокруг и сопствене органе власти (међу њима као најважнији Словачко народно веће, у својству носиоца законодавне и извршне функције). Она није обухватала и уставотворну власт (Словачка није имала право да доноси ни свој устав ни свој статут), што значи да није располагала правом самоорганизовања. Аутономни законодавни делокруг подразумевао је оригинално законодавство Словачке, које се кретало у оквирима постављеним државним законодавством, као и делегирано законодавство, које је обухватало законе чије је доношење пренела Народна скупштина Чехословачке на Словачко народно веће. Уз то Словачко народно веће имало је и право законодавне иницијативе, тј. могло је предложати законе Народној скупштини Чехословачке.

Чехословачка је с једном аутономном јединицом била пример земље с асиметричним државним уређењем. Држава је била подељена на два подручја, Чешку и Словачку, од којих је само ово друго уживало територијалну аутономију у оквиру јединствене државе. То значи да су постојали заједнички органи власти, али и аутономни словачки органи, какве Чешка није имала. Док су се представници Словачке налазили и у једним и у другим, представници Чешке налазили су се само у једним, оним заједничким. Међутим, Словачка као таква није била представљена у заједничким државним органима, иако је председник Словачког народног већа био *ex officio* потпредседник централне владе.

Унитарна Румунија је, према Уставу од 1952, била подељена на 16 области, од којих је једна од њих, Мађарска аутономна област Муреш, имала положај политичко-територијалне аутономије. Та се област одликовала посебностима у том смислу што су 77% њених становника чинили Мађари, тзв. Секлери, који воде порекло од мађарских досељеника из XIII—XV века. Дакле, мађарска мањина била је компактно настањена на једном делу државне територије Румуније (укупна површина односне области је 12.250 km²) и по том основу добила је политичко-територијалну аутономију. Устав од 1952. утврдио је (у чл. 19) да ова област „има своје аутономне административне органе, које бира становништво аутономне области“, а да „уредбу (у тексту Устава на руском језику *положение*) о Мађарској аутономној области доноси Народни одбор аутономне области и доставља је на потврду Великој народној скупштини

(1) Ј. Стефановић, *Предговор за Збирку новијих устава*, I, Серија Е, бр. 25, Институт за упоредно право, Београд, 1961, стр. XIX. О аутономији Словачке на нашем језику видети: Ј. Гроспиц, *Уставни статус Словачке и словачког народа у Чехословачкој Социјалистичкој Републици* у: „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 305—319.

(2) Вид.: И. Срнић, *Федерализам као вид решења националног питања у Чехословачкој*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 1—2/1970, стр. 17—34.

Румунске Народне Републике“ (чл. 21. Устава). Таква уредба никада није била донета. Устав СР Румуније од 1965. само је набројао (чл. 15, ст. 2) 16 области, као највећих административно-територијалних јединица у земљи, при чему једино Мађарску област и даље назива „аутономном“⁽³⁾. То је све што је о политичко-територијалној аутономији ове области садржавао овај Устав. Посебност Мађарске области као аутономне састојала се у могућности употребе у школству, судству и у управи, поред румунског, и мађарског језика. У суштини, аутономија области Муреш није била политичка него се сводила на културно-националну. Фактички, није било никаквих већих разлика у правима између области као јединица локалне самоуправе и Мађарске области као „аутономне“. Реформом административно-територијалне поделе унитарне Румуније, која је извршена 1968, укинуте су области као јединице административно-територијалне поделе земље, па је тиме укинута и Мађарска аутономна област Муреш.

У земљи у којој је политичко-територијална аутономија у првим деценијама овог века била установљена, *Великој Британији*, овај облик територијалне децентрализације данас је, после бурне историје, суспендован. Положај политичко-територијалне аутономије у Великој Британији (службени назив земље је: Уједињена Краљевина Велике Британије и Северне Ирске) уживала је само једна од четири земље у њеном саставу — Северна Ирска (остале три су: Енглеска, Шкотска и Велс). Таква положај Северна Ирска извојевала је после дуге и упорне борбе (која је отпочела одмах после уједињења острва Ирске с острвом Великом Британијом, 1801) ирског народа за самоуправу (*home rule*) у оквиру Велике Британије⁽⁴⁾. Та борба била је крунисана Законом о управљању Ирском (*Government of Ireland Act*), донетим 1920, којим је јединствено острво Ирска подељено на две јединице које су уживале истоветан аутономни положај — Северну и Јужну Ирску. Јужна Ирска, настањена католичком већином, не будући тиме задовољна, прогласила се 1921. за независну државу, Ирску Републику (*Poblacht na h'Eireann*). Од предвиђене две, остала је тако само једна аутономна јединица — Северна Ирска, састављена од шест округа у северном делу острва (*Ulster*), настањеним већином протестантима, али и католицима (Северна Ирска захвата територију површине 14.146 km² од укупно 244.044 km², колико обухвата цела Уједињена Краљевина, има око милион и по становника и привредно је најразвијенији део острва Ирске).

Аутономија у Северној Ирској уређена је поменутиим Законом од 1920. (из којег су биле брисане све одредбе које су се односиле на Јужну Ирску) и Законом о Ирској (*The Ireland Act*) од 1949. После жестоких немира до којих је дошло у Северној Ирској и крвавих сукоба између протестаната и католика у Белфасту и Лондондерију марта 1972. привремено је суспендована аутономија Северне Ирске (*Nothern Ireland Act — Temporary Provisions*). Северна Ирска дошла је под непосредну управу централне државне власти Уједињене Краљевине, тј. функције ирског парламента и владе прешле су на државног секретара за Северну Ир-

(3) Вид.: J. Ceterchi, *Le régime d'état de la République Socialiste de Roumanie*, Bucarest, 1967, p. 68—70.

(4) Вид. о томе на нашем језику изврсне радове Сл. Јовановића, *Примери политичке социологије, Енглеска, Француска, Немачка*, Београд, 1940, стр. 101—114; 156—163, и Гледстон, Београд, 1938, стр. 59—63; 112—139. О аутономији Северне Ирске на нашем језику вид.: М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 53—54.

ску⁽⁵⁾. Та суспензија траје и данас. Аутономија Северне Ирске састојала се из сопствених органа (међу којима су најзначајнији дводомни парламент, влада и Врховни суд Северне Ирске) чији су састав, организација и функционисање предвиђени законом који је донео британски парламент, и из самосталног законодавног делокруга који је прилично генерално одређен, при чему је постојала могућност авокације надлежности ирског парламента од стране британског. Закон британског парламента имао је јачу правну снагу од закона ирског парламента. Одредбе ирског закона које су биле у супротности с британским законом нису производиле дејство. Уз то, Северна Ирска уживала је финансијску аутономију, која је била изражена у њеном буџету и посебној државној благајни. Данас се у Уједињеној Краљевини ради на „деволуцији“, тј. на добијању положаја аутономије (пре свега у облику посебног земаљског парламента и преношењу дела законодавне власти са централног парламента на земаљске) и за Шкотску и Велс, иако је првобитни план деволуције био марта 1979. одбачен од заинтересованих земаља, посебно великом већином у Велсу, на референдуму који је спровела тадашња лабуристичка влада⁽⁶⁾.

2. Данас међу земљама у којима постоји политичко-територијална аутономија у три од њих — Финској, Португалији, Данској — ова не ужива неки већи друштвено-политички значај и постоји само на острвском (периферном) делу државне територије. Тако у Финској положај политичко-територијалне аутономије имају Аландска острва (укупно броје 292 острва, са морским гребенима преко 6.550, чија је површина 1.505 km², на којима живи 23.000 становника). После образовања независне државе Финске 1917. (дотле је ова скандинавска земља била велико војводство с посебним аутономним положајем у оквиру царске Русије) настао је између ње и Шведске спор о суверености над Аландским острвима (пошто већину становника на њима чине Швеђани), која се иначе налазе на улазу у Ботнијски залив, у Балтичком мору, између ове две земље. Одлуком Друштва народа од 1921. Аландска острва су демилитаризована, сувереност на острвима припала је Финској, с тим што је она била обавезна да им обезбеди посебну аутономију. Тако је првобитну одлуку о аутономији острва донео међународни форум, а не суверена држава у оквиру које острва остварују аутономан положај, што значи да аутономија тих острва није само унутрашња ствар Финске (чињеница коју истиче Шведска). Управо због тога се законом Финске не може изменити нити укинути аутономија острва без сагласности аутономног органа — покрајинске скупштине. Фински парламент такав закон доноси по уставотворном поступку. У том смислу је закон о аутономији острва сложен акт који морају усвојити два органа: фински парламент и покрајинска скупштина.

Данас су Аландска острва једна од десет покрајина на које се дели унитарна Финска, а њихова аутономија уређена је Законом о аутономији Аландских острва од 1951. (ранији закон донет је 1920, одн. 1921). Та аутономија обухвата самосталан законодавни и извршни делокруг, самосталне органе и језичку аутономију. Законодавни делокруг одређен је генералном клаузулом, одн. негативно — он обухвата материје које

(5) S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1978, p. 631—632.

(6) M. Prélôt, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 8. éd., Paris, 1980, p. 249.

нису Законом о аутономији резервисане за законодавни делокруг централног законодавног тела. Аутономна скупштина има још и законодавну иницијативу у законодавном делокругу државе у питањима која се тичу Аландских острва. У случају да су Врховни суд Финске и Комисија Аландских острва мишљења да је аутономна скупштина изишла из оквира свог законодавног делокруга и зашла у законодавни делокруг државе или да аутономни закон угрожава унутрашњу или спољну безбедност државе, председник Републике има право апсолутног вета на такве законе, одн. он их неће прогласити законима (чиме им ускраћује важење). Тиме се онемогућује да председник Републике користи право вета у случају да се с аутономним законом не слаже из политичких разлога⁽⁷⁾. Компетентни аутори истичу да у пракси нису били ретки случајеви када је Врховни суд сматрао да је аутономна скупштина прекорачила свој законодавни делокруг⁽⁸⁾. Иначе, сваки закон који усвоји покрајинска скупштина шаље се председнику Републике на проглашење. Уколико Председник не искористи своје право вета у року од три месеца од пријема закона, овај се одмах објављује и ступа на снагу. У области свог законодавног делокруга Аландска острва могу доносити извршне прописе.

Аутономија Аландских острва обухвата још и самосталне органе: покрајинску скупштину (*Landsting*), која се састоји од тридесет чланова изабраних на време од четири године, као једнодомно представничко тело, покрајински одбор (*Landskapsstyrelse*), који бира скупштина, и председника покрајинског одбора. Покрајински одбор састоји се од председника и шест чланова изабраних на време од две године, уз примену начела сразмерног представништва. Чланови одбора су старешине шест управних департмана на које је подељена покрајинска управа. Покрајински одбор може на основу посебног овлашћења покрајинске скупштине доносити уредбе за извршење покрајинских закона. Пре него што председник Републике или влада донесу уредбу за извршење државних закона која се тиче искључиво Аландских острва, покрајински одбор има право да односним органима да своје мишљење о томе. У пракси постоји делегација управних овлашћења државе на област и с области на државу. Односи између покрајинске скупштине и покрајинског одбора засновани су на парламентарном систему власти, тј. чланови одбора подлежу индивидуалној и колективној одговорности пред скупштином⁽⁹⁾. Представник централне државне власти на острвима је гувернер (*Landshövding*), кога именује председник Републике, пошто добије сагласност председника покрајинске скупштине одн., уколико такве сагласности нема, између пет кандидата које предложи покрајинска скупштина. Гувернер врши административне функције државе на острвима и стара се о очувању интереса државе. Он може службенику покрајинске управе забранити извршење одлуке, уколико ова прекорачује овлашћења односног службеника. Исто тако, он обавештава Канцелара правде о незаконитим актима председника или чланова покрајинског одбора. Гувернер отвара и закључује заседања *Landsting*-а и доставља овом предлоге

(7) N. Andrén и др. (ed.), *Nordic Democracy*, Copenhagen, 1981, p. 204.

(8) J. Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, p. 350.

(9) У књизи N. Andrén и др. (ed.), *op cit.*, стр. 204. каже се да иако су чланови одбора „као колегијум одговорни *Landsting*-у, за своје радње и одлуке, одбор ипак није влада заснована на чисто парламентарним начелима“.

и обавештења председника Републике. Председник Републике може захтевати од гувернера да сазове покрајинску скупштину у ванредно заседање, а има право да распусти скупштину и распише нове изборе за аутономни парламент. Тип мешовитог органа (аутономног и државног истовремено) је Комисија (у неким текстовима на енглеском језику то тело се преводи изразом Делегација) Аландских острва у коју једнак број представника (по два) дају централна влада и покрајинска скупштина. Председника Комисије поставља председник Републике у договору с председником покрајинске скупштине, а по правилу је то гувернер острва. Комисија има овлашћења у области финансија и општи је саветодавни орган централне владе у питањима која се тичу аутономије острва.

Аутономија острва обухвата још и језичку аутономију, пошто је као службени језик на острвима проглашен шведски и нико на острвима не може постати јавни службеник уколико га течно не говори. У кругу аутономних права острва је и ограничена финансијска аутономија, а потпуно је ван тог круга судска аутономија, премда судови примењују и прописе острва. На редовним парламентарним изборима за фински парламент (*Riksdag*) острва бирају једног свог представника који их представља у току тог парламентарног периода. Становници острва имају посебно завичајно право, које је налик држављанству. Само лица која имају то право имају активно и пасивно бирачко право за аутономне органе. По основу тог права они уживају посебне привилегије на територији острва које не уживају други фински држављани (нпр. само они могу стицати право својине на непокретности на острвима, бавити се трговином и сл.). Иначе, завичајно право припада свим лицима рођеним на острвима. Завичајно право на острвима може добити фински држављанин који је на територији острва провео пет година. Додољује га покрајински одбор на лични захтев. Становници Аландских острва ослобођени су војне обавезе, осим лица која дођу на острва после своје двадесете године.

Поред овог облика политичко-територијалне аутономије, у Финској постоји и културно-национална аутономија, која обухвата језичку аутономију Швеђана у Финској, независно од територије на којој су настањени.

Територија *Португалије*, која је унитарна држава, обухвата поред дела европског континента и две групе острва у Атланском океану — Азорска острва и Мадеру (површина Азорских острва износи 2.335 km², а на њима живи око 273.000 становника, док површина Мадере износи 797 km² и на њима живи око 250.000 становника). Устав Португалије од 1976. је, ценећи географске, економске и социјалне особености тих подручја, као и историјске тежње острвског становништва за аутономијом предвидео (чл. 6, ст. 2) да ова два архипелага у Атланском океану уживају аутономан положај. Политичко-територијална аутономија односних острва углавном се своди на право доношења обласних уредаба којима се уређују она питања „која посебно интересују област и која нису резервисана за надлежност органа суверености“ (тј. државе, Р.М.), као и могућност доношења прописа за извршавање државних закона, уколико није предвиђено да такве прописе доносе органи државе (суверености). Две аутономне области имају свој статут, који само предлажу, а доноси

га Скупштина Републике. Аутономија острва обухвата и самосталне органе: обласну скупштину и обласну владу, која је политички одговорна пред скупштином. Орган централне државне власти на острвима је Министар Републике, кога именује Председник Републике и који у области оличава сувереност државе. Он, у оквиру свог овлашћења проглашава прописе обласне скупштине, располаже правом обуставног вета, као и правом да пред органом државе за заштиту уставности (пре уставне ревизије од 1982. то је био Савет Револуције, после тога то је посебан Уставни суд) покреће питање оцено њихове уставности. Обласна скупштина располаже још и правом законодавне иницијативе у Скупштини Републике, као и правом да пред Уставним судом оспорава уставност прописа централних државних органа којима се вређају аутономна права утврђена Уставом, а област и ограниченом финансијском аутономијом. Међутим, положај органа аутономних области карактерише подређеност органима државе, која нарочито долази до изражаја у праву председника Републике да их „због аката противних Уставу“ привремено распусти или суспендује, с тим што за то време обласну управу министар Републике. После истека рокова утврђених Уставом, мора се ваставити пуна аутономија аутономних области⁽¹⁰⁾.

Најзад, пример треће земље у којој постоји политичко-територијална аутономија на острвском делу њене територије је Данска. Аутономан статус у овој земљи уживају Фарска острва и Гренланд. Фарска острва налазе се у Атланском океану, између Велике Британије и Исланда (укупно их има 22, од којих је насељено 17, њихова површина је 1.399 km², а на њима живи око 42.000 становника), а населили су их својевремено (око 800) избеглице из Норвешке. Аутономан статус (статус „самоуправне заједнице“) Фарска острва имају у оквиру Данске од 1948. Такав статус подразумева аутономан делокруг, сопствене органе, језичку аутономију (фарски језик је службени језик на острвима, сличан је исландском) и ограничену финансијску аутономију. Уз то, Фарска острва имају право на своју заставу, а у пасошу становника острва, поред речи којима се истиче припадност тог лица Данској, исписују се и речи којима се исказује припадност истог лица Фарским острвима. Фарска острва бирају два представника који их представљају у данском парламенту. Аутономни делокруг Фарских острва одређен је таксативно, методом енумерације. Све што није „на списку“ тог делокруга, у надлежности је централне власти. У оквиру аутономног делокруга острва имају законодавну и извршну власт. Законодавну власт врши Скупштина (*Løgting*), као представничко тело. Састоји се од 27 до 32 члана, изабраних на време од четири године. Влада (састоји се од три до шест чланова) и њен председник носиоци су извршне власти на острвима, а бира их Скупштина непосредно, на исти мандатни период на који је и сама изабрана. Влада није обавезна да се повуче ако би била надгласана у Скупштини. „Тако се правила парламентаризма строго поштују у моменту формирања владе, али не и док је на власти“⁽¹¹⁾ Чланови владе

(10) Вид. сүмаран приказ аутономије у Португалији: М. Јовић, *Увођење облика територијалне аутономије у Португалији и Шпанији*, „Општина“, бр. 4—5/1980, стр. 133—135. Сматрамо да сүвише строго оцењује аутономију Азорских острва и Мадеира С. А. Colliard, *Quelques experiences regionalistes en Europe occidentale*, реферат за округли сто *Le federalisme et le regionalisme dans le monde contemporain*, одржан у Београду 24—27. маја 1979, р. 4, када каже да је ту у ствари реч „о врло ограниченој административној децентрализацији“.

(11) N. Andrén и др. (ed.), *op cit.*, р. 212.

могу похаћати седнице Скупштине, могу учествовати у расправама, али немају право гласа (сем ако нису чланови Скупштине). Представник централне власти на острвима је Владин комесар, кога именује први министар Владе државе. Он има право да присуствује седницама Скупштине, да говори у Скупштини о питањима од општег интереса, али нема право гласа.

Највеће острво на свету, Гренланд (укупне површине од 2,175.600 km², од које је 84% под вечитим ледом и снегом, на којој живи свега 56.000 становника, углавном Ескима, а знатно мање Данаца и Американаца), добија аутономан положај у саставу Данске 1979. (Гренланд је иначе дански посед од 1814, а статус колоније изгубио је 1953, када је проглашен интегралним делом територије Данске са локалном самоуправом, при чему је његова посебност уважавана утолико што су два члана данског парламента, *Folketing*-а, морала бити изабрана са Гренланда). Све дотле дански *Folketing* био је законодавно тело и Гренланда. Закони који су се тицали Гренланда, пре него што су стављени на дневни ред *Folketing*-а, ишли су на претходно разматрање покрајинске скупштине на Гренланду, која је централном парламенту могла давати само предлоге и сугестије. Закон о аутономији Гренланда усвојио је дански парламент новембра 1978, а ступио је на снагу 1. маја 1979, пошто је са око 70% гласова прихваћен на референдуму од стране становништва на Гренланду. Аутономни делокруг Гренланда таксативно је набројан у додатку поменутог Закона и он обухвата 17 група послова, који би постепено, најкасније до 1. јануара 1984, коначно прешли у надлежност аутономних органа. За мању групу послова речено је да би прешли у надлежност аутономних органа и после тог датума. Највиши орган власти је аутономна скупштина (*Landsting*), као представничко тело. Она има законодавну власт у области аутономног делокруга и финансијску власт у оквиру прихода који долазе од посредних пореза и средстава добијених од државе. *Landsting* се састоји од 18 до 21 члана. Извршна власт у оквиру аутономног делокруга поверена је органу под називом Извршна власт Гренланда (*Landsstyret*), који се састоји од три до пет чланова. Њих бира *Landsting* и они морају бити његови чланови за време док су чланови Извршне власти. Извршна власт ради на основу смерница које издаје *Landsting* и одговорна му је за свој рад. Гренланд је у данском парламенту представљен са два представника које бира његово становништво.

3. Две европске земље, Белгија и Шпанија, уводе, релативно недавно (Белгија изменама свог Устава од 1831. извршеним 1970. и 1980, Шпанија доношењем новог Устава 1978) политичко-територијалну аутономију у нади да њоме реше оштре друштвене сукобе на етничкој основи. Тако Белгија 1970. коригује своје унитарно државно уређење тиме што се дели на три региона: фламански, валонски и бриселски, на три културне заједнице: француску, холандску и немачку и на четири језичка региона: француског језика, холандског језика, двојезички регион престонице Брисела и немачког језика⁽¹²⁾. Културне заједнице и региони постали су тако нови „аутономни ентитети“ у овој земљи (доктрина истиче да су

(12) О овој ревизији Устава Белгије вид.: F. Delpérée, *La Belgique: Etat Fédéral?*, „Revue de droit public“, 3/1977, стр. 607—660; М. Јовчић, *Уставна ревизија од 1970. у Белгији — корак ка федеративном уређењу?*, „Страни правни живот“, бр. 70—71/1971, стр. 3—9.

то још агломерације и савези општина).(13) Делокруг ових аутономних ентитета био је ограничен *ratione loci* и *ratione materiae*. Међутим, тешко би се могла прихватити тврдња да су региони у Белгији јединице политичко-територијалне аутономије, одн. да је у њима институционалисан такав облик децентрализације у овој земљи, премда се законом установавају регионални органи којима се дају нормативна овлашћења, изузев оних одређених у Уставу (чл. 107 *quater*). Белгију, према изменама Устава извршеним 1970. и пратећем законодавству карактерише пре тип персоналне, културно-националне аутономије, коју уживају обе нације од којих се састоји становништво ове државе — Валонци и Фламаници — независно од њихове просторне (територијалне) настањености(14).

Региони су, за разлику од културних заједница, превасходно политичко-територијалне јединице. У вези с регионима у тексту измена белгијског Устава извршеним 1970, стајало је: „Законом се регионалним органима који се њиме образују и који се састоје од изабраних чланова даје надлежност да регулишу материје одређене законом, са изузетком материја о којима је реч у чл. 23. (у коме је реч о употреби језика, Р. М.) и 59. *bis* (у коме је реч о културним већима Парламента), у обиму и на начин утврђен законом.“ То што је ту речено да се регионални органи састоје од „изабраних чланова“, упућује на то да ће региони имати изабране у смислу самосталних органа. Али, из чињенице да је приликом усвајања текста промене устава био одбачен предлог амандмана који се сводио на то да се регионима повери законодавна власт, закључивало се да то може да значи да региони имају само извршну, одн. уредбодавну надлежност (*la compétence de type réglementaire*) (15), што је обележје административне, а не политичке децентрализације. Културне заједнице специфични су „аутономни ентитети“. То је појам шири од појма заједнице људи који говоре истим језиком, али и знатно ужи од појма нације(16). Аутономија коју уживају културне заједнице јединствена је у упоредном уставном праву. Две од ових културних заједница, француска и холандска, имају у оквиру белгијског парламента своја културна већа, чија је надлежност одређена Уставом, док је за трећу културну заједницу, немачку, речено да и она има Веће немачке културне заједнице, чији се састав и надлежност одређују законом. То су једини уставом предвиђени органи ових заједница. Уз њих не постоје никакви извршни нити управни органи. Културна већа нису неки посебно изабрани самостални органи културних заједница. Они су само део већ изабраних централних државних органа, конкретно једног — парламента. Тако, Културно веће француске културне заједнице обухвата чланове француске језичке групе оба дома белгијског парламента (Представнички дом и Сенат), док Културно веће холандске културне заједнице обухвата чланове холандске језичке групе оба дома. Најзначајнија надлежност културних већа је законодавна — она у областима које су на прилично глобалан начин одређене уставом, доносе декрете који имају снагу закона у региону француског језика, одн. у региону холандског језика, као и

(13) F. Delpérée, *op cit.*, p. 612.

(14) За уставна решења проблема вишенационалности у Белгији примећује се да нису искрена „упркос усвајању наизглед атрактивне формуле између децентрализације и федерализма“, С. G. Tornaritis, *Federalism and Regionalism in the Contemporary World*, реферат за округли сто *Federalism and Regionalism in the Contemporary World* одржан у Београду 24—27. маја 1979, стр. 20. Вид.: M. Prélot, J. Boulouis, *op. cit.*, p. 249—250.

(15) F. Delpérée, *op. cit.*, p. 629.

(16) M. Јовичић, *op. cit.*, стр. 6.

у односу на установе образоване у двојезичком региону престонице Брисела за које се, због њихове делатности, мора сматрати да припадају искључиво једној или другој културној заједници.

Изменама Устава извршеним 1980. задржана је постојећа подела на три региона и на четири језичка региона, али је сада земља подељена на три заједнице: француску, фламанску и германску. Установљени су самостални органи заједница — веће и егzekутива заједнице. Сада је веће заједнице посебно изабрано тело (а не састоји се од чланова одговарајуће језичке групе оба дома белгијског парламента, као што је то било према изменама Устава извршеним 1970, због чега су културна већа с правом била називана „комади белгијског парламента“). Веће и егzekутива заједнице задржавају надлежности ранијих културних већа (чл. 59, параграф 2). Веће и егzekутива француске, одн. фламанске заједнице, могу вршити надлежности валонског, одн. фламанског региона, под условима и на начин утврђен законом⁽¹⁷⁾. Тиме је извршен спој персоналне и територијалне аутономије у Белгији, премда се и овакво решење може оквалификовати као недовршено и прелазно.

Унитарна Шпанија, својевремено (1479) настала на тлу на коме је било више независних држава са становништвом различите етничке припадности, које је већ тада, по свом друштвеном супстрату, било основа за федерално државно уређење (нацрт Устава прве шпанске републике од 1873. предвидео је федерално уређење ове земље), доноси 1978. Устав којим наставља процес демократизације у земљи започет после Франкове смрти (1975). Устав од 1978. после Устава друге шпанске републике од 1931. (на основу кога су добиле аутономан статус Каталонија 1932. и Баскија 1936), репризира могућност образовања аутономних заједница (постоје два начина образовања аутономних заједница, један редован, други ванредан), али не и конкретне такве заједнице („аутономна заједница“ је уставни термин за аутономну јединицу). Као аутономне заједнице образују се суседне покрајине (највише јединице локалне самоуправе) са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама, острвска подручја и покрајине које представљају историјску регионалну јединицу (чл. 143, ст. 1. Устава). Приликом израде нацрта устава чули су се гласови у прилог федералног уређења Шпаније, које би своју основу имало у њеном вишенационалном становништву и праву народа на самоопредељење⁽¹⁸⁾. Према пројекту организације Шпаније као „државе аутономија“, који је донет непосредно после Устава, предвиђено је да буде образовано укупно 16 оваквих аутономних заједница, на који би начин целокупно државно подручје (на континенту и острвима) било прекривено мрежом аутономних заједница. Данас је овакав процес окончан и цела територија Шпаније организована је у 16 аутономних заједница, чиме је ова земља постала „држава аутономија“. При том Устав Шпаније забрањује (чл. 145) било какву федерализацију аутономних заједница и ограничава закључивање међусобних споразума на споразуме ради управљања и рада заједничких служби, а за закључ-

(17) Вид.: „Moniteur Belge“, N. 139, 18 juillet, 1980 — *Modifications à la Constitution; „Moniteur Belge“, N. 158, 15 aout 1980 — Loi spéciale de réformes institutionnelles, Loi ordinaire de réformes institutionnelles.*

(18) J. S. Rodríguez, *Report on the Present Situation of Spanish „Nationalities“ and their International Contradictions. The Federal Compact as the Only Real Solution of the Tension in the Interior of the „Plurinational“ Spanish State*, реферат за округан сто *Federalism and Regionalism in the Contemporary World*, одржан у Београду 24—27. маја 1979.

чивање осталих споразума о сарадњи између аутономних заједница, тражи се сагласност Генералног кортеса (шпанског парламента).

Аутономија у Шпанији обухвата аутономни, пре свега законодавни делокруг, али и извршни и управни, па чак и судски, премда судска функција у начелу припада држави, аутономне органе (и, што је за овај облик аутономије неубичајено, укључив и судске), финансијску аутономију, језичку аутономију и право на симболе државности, премда аутономне заједнице немају својство државе. Аутономне заједнице оснивају се под условима утврђеним у статуту, који по законодавном поступку доноси Генерални кортес, на основу нацрта једне посебне локалне скупштине или одлуке донете под посебним условима на референдуму. Статут аутономне заједнице има интересантну правну природу. То није уставни закон јер га не доноси уставотворни орган, али то није ни обичан закон, јер га парламент не може донети без нацрта, одн. одлуке о којима је било речи. То је комплексан акт *sui generis*, управо као што је и тип заједнице у којој тај акт треба да важи на средини између федерализма и административне децентрализације⁽¹⁹⁾. Устав је основни аутономни делокруг аутономних заједница утврдио таксативно (у 22 тачке). Али, у Уставу су таксативно набројане и искључиве надлежности државе (у 32 тачке). За материје које нису енумерисане на једном од та два списка надлежности (*les matières résiduelles*), Устав је установио претпоставку нормативне (законодавне) надлежности у држави у корист аутономних заједница. Уколико аутономне заједнице не би искористиле претпоставку законодавне надлежности у тим материјама у своју корист, тада иста претпоставка делује у корист државе. У случају сукоба надлежности између државе и аутономних заједница, предвиђена је надлежност Уставног суда. Устав предвиђа и могућност проширења делокруга аутономних заједница путем оквирних закона које би држава доносила у питањима из свог делокруга, што би заједницама пружало могућност да заснују паралелну, одн. допунску законодавну надлежност у тим материјама, као и путем делегације законодавне надлежности са државе на аутономну заједницу. Осим у питањима која су у искључивом делокругу аутономних заједница, државни прописи имају у случају сукоба с прописима аутономних заједница јачу правну снагу. Устав је установио и органе аутономних заједница, чиме је готово искључио могућност њиховог самоорганизовања. Ти органи аутономних заједница су: законодавна скупштина, као представничко тело изабрано на начелу сразмерног представништва, која врши законодавну функцију у оквиру аутономног делокруга заједнице; савет владе, изабран од стране скупштине и одговоран овој за свој рад, који у оквиру аутономног делокруга врши извршну и управну функцију; председник савета владе, кога из реда својих чланова бира скупштина, а именује краљ⁽²⁰⁾. Председник представља заједницу споља, али и државу у заједници. Он руководи радом савета владе и за свој рад је политички, заједно са саветом владе, одговоран скупштини⁽²¹⁾. На челу судске организације на подручју аутономне заједнице

(19) Тако G. Burdeau, *Traité de science politique*, tome II, ed. Paris, 1980, p. 409. D. G. Lavroff, *Les institutions politiques de l'Espagne*, Paris, 1981, p. 108. сматра да су статутни аутономних заједница „истински конститутивни акти“, што би се правно тешко могло бранити.

(20) D. G. Lavroff, *op. cit.*, p. 116. истиче да је поступак именовања председника савета владе сличан поступку именовања председника владе државе: ефективни избор припада скупштини, док краљ, који врши именовање, нема могућност избора.

(21) D. G. Lavroff, *ibid.*, p. 116. сматра да је ту реч о „парламентарном режиму“.

налази се високи суд правде, чиме се не дира у надлежност која припада Врховном суду. У аутономној заједници постоји и делегат владе, кога именује Влада државе, који руководи државном управом на подручју аутономне заједнице и координира је, када је то потребно, са управом саме заједнице.

Интересантно је напоменути да су аутономне заједнице као такве представљене у горњем дому шпанског парламента, Генералног кортеса, Сенату, као „дому територијалног представништва“ (но, у овом дому налазе се и представници највиших јединица локалне самоуправе — покрајина). Наиме, у Сенат, највиши орган аутономне заједнице, законодавна скупштина, именује по једног сенатора, одн. још по једног на сваких милион становника. Скупштинама аутономних заједница дато је и право законодавне иницијативе у доњем дому Генералног кортеса, Конгресу. Органи аутономних заједница имају право да Уставном суду подносе тужбу неуставности закона и других прописа државе. Политичко-територијална аутономија у аутономним заједницама обухвата још и право на сопствену заставу и амблеме и употребу као званичног службеног језика, поред кастилијанског, и језика који је у употреби у одговарајућој аутономној заједници (што је све „реликт“ некадашње државности подручја и народа који су својевремено ушли у састав јединствене шпанске државе). Аутономне заједнице уживају и одређену финансијску аутономију у оквиру које располажу сопственим приходима, који су прецизно набројани у Уставу (чл. 157).

Надзор органа државе над аутономним заједницама у основи је судски (врше га: Уставни суд у погледу уставности прописа заједнице који имају снагу закона, управни судови у вези с радом органа управе, Рачунски суд у вези с економским и буџетским питањима и Влада у вези са вршењем функција чије је вршење делегирала на аутономну заједницу), с једним значајним овлашћењем Владе државе — да у случају када аутономна заједница не испуњава обавезе које јој намећу устав или закони, или када поступа на начин који тешко вређа интересе Шпаније предузима неопходне мере да заједницу натера да поменуће обавезе испуни, одн. да заштити наведене опште интересе. На такве мере Влада се одлучује уколико њено претходно упозорење председнику савета владе аутономне заједнице не буде поштовано и ако се с предузимањем тих мера сагласи апсолутна већина Сената, што је логично, будући да је Сенат дом територијалног представништва. Ради извршења усвојених мера, Влада може давати инструкције свим органима аутономне заједнице. Ове мере, истиче се у литератури, у оквиру су појма „државе аутономија“. Та држава није федерација нити конфедерација самосталних држава. Аутономни делокруг аутономних заједница ствар је народне суверености шпанског народа, а не воље становништва аутономних заједница. Због тога је он „ограничен и потчињен“, тј. подлеже контроли органа који су израз народне суверености. Ту се шпански уставотворац, приликом редиговања односног члана шпанског Устава, инспирисао чланом 37. бонског Основног закона⁽²²⁾.

Облици политичко-територијалне аутономије у Белгији (с оградама у вези с квалификацијом модела аутономије у овој земљи које смо дали) и Шпанији имају здраву друштвену подлогу (израз су етничке,

(22) Тако D. G. Lavroff, *ibid.*, p. 120.

културне, историјске, и сл. хетерогености земаља у којима су уведени), па тиме и реалне изгледе на остваривање у друштвеној пракси. Међутим, друштвени сукоби којима је аутономизација у овим земљама пражена, наводе на помисао о примени политичко-територијалне аутономије у њима као прелазном облику ка њиховом будућем федералном уређењу. Ипак је сувише рано извлачити данас неке поуке из примењеног облика политичко-територијалне аутономије у Белгији и Шпанији⁽²³⁾.

4. Две државе које важе као прототип политичко-територијалне аутономије у свету у два данас преовлађујућа друштвена система јесу СССР и Италија — СССР међу социјалистичким, Италија међу буржоаским земљама.

Политичко-територијална аутономија у СССР⁽²⁴⁾ је старија, уведена је у првом савезном совјетском Уставу од 1924. (у облику аутономне републике и аутономне области), да би на начелно истим основама била уређена и савезним уставима од 1936. и 1977. Карактеристика облика аутономије у СССР је њихово тесно прожимање са совјетским федерализмом. Совјетска доктрина сматра да су субјекти совјетске федерације националне републике (савезне и аутономне) и националне административно-политичке јединице (аутономна област и аутономни округ). При том савезне и аутономне републике поседују својство националне државе, док аутономне области и аутономни окрузи не поседују такво својство⁽²⁵⁾. Аутономија у СССР заснива се на национално-територијалном начелу и, као и федералан облик државног уређења у овој земљи, облик је решавања националног питања. Аутономија се формира на „национално-територијалном начелу“ у том смислу што „представља део државе који се одликује привредном јединственошћу и особеностима националног састава становништва и начина живота“⁽²⁶⁾. Даље се каже да совјетска аутономија пружа могућности за стварање различитих облика „националне државности“, у смислу националне суверености (будући да је вишестепена) и да је политички облик организације социјалистичке нације у СССР. Она је државноправни израз суверености нација у вишенационалној држави, права нације да слободно одабере облик своје политичке организације⁽²⁷⁾. При том се национални и територијални моменти у организовању совјетске федерације не појављују изоловано. Нација остварује своје право на самоопредељење на одређеној територији, па је стога територија материјална основа остваривања суверености нације,

(23) Ж. Бирдо, који има предрасуде чак и када је у питању теоријска могућност конструктисања појма политичко-територијалне аутономије, на питање о каквој је аутономији у Шпанији реч одговара: „Ако она (мисли аутономија, Р. М.) није независна, резултат поделе која укључује приступ пуној суверености, зар онда она није само параван који служи да покрије најконтрадикторније задње мисли. Не зачуђује онда што су под тим условима национална странка Баска, а затим и присталице ЕТЕ, одбацили за Баскију ову варљиву аутономију која им је призната.“ Елементи аутономног статуса који су положени у Уставу Шпаније, сматра Бирдо, „основ су једне широке децентрализације, али они не дозвољавају да се говори о наступању ере политичког региона“. G. Burdeau, *op. cit.*, стр. 411—412.

(24) О аутономији у СССР, поред већ цитираних радова о аутономији у европским земљама (већ застарелих), вид. на нашем језику и: М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 243—247. Вид. монографије на руском: D. L. Zlatopol'skij, *Sovetskaja avtonomija i soversensivovanie form nacionalnoj gosudarstvennosti*, Erevan, 1965; K. D. Korkmasova, *Nacionalnaja gosudarstvennost v SSSR*, Rostov, 1970; A. I. Lepeškin, *Sovetskij federalizm*, Moskva, 1977; вид. краће радове на руском: K. D. Korkmasova, *Sovetskaja avtonomija — političeskaja forma vyražajuščaja suverenitet nacii*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 12/1962, стр. 28—34; P. G. Semenov, *Avtonomija v sovetskom gosudarstvennom stroitel'stve*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 3/1959, стр. 30—40.

(25) A. I. Lepeškin, *op. cit.*, стр. 177.

(26) A. Шафир, *Совјетска аутономија и њени облици*, „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 285; B. V. Sčetinin, A. N. Goršenev (red.), *Kurs sovetskogo gosudarstvennogo prava*, Moskva, 1971, стр. 294.

(27) S. S. Kravčuk (red.), *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo*, Moskva, 1980, стр. 324.

суверености државе. А територија, са своје стране, условљава специфичне облике живота и рада нације.

То, да се совјетска аутономија заснива на национално-територијалном начелу најпре значи да су њени основи једнакост и сувереност нација настањених на одређеној територији и право нација на самоопредељење. То даље значи да аутономију не уживају нације као такве, јер би то онда била културна аутономија, него нације које су компактно настањене на одређеном делу територије у оквиру савезне републике. Речју, совјетска аутономија припада типу политичко-територијалне аутономије на националној основи. Као и совјетска федерација, она је израз права народа на самоопредељење. Совјетски аутори истичу да нације у СССР остварују своју сувереност тако што се сходно уставу и на основу објективних и субјективних чинилаца опредељују или за савезну совјетску републику или за један од облика аутономије. Ако се одреде за савезну републику, оне тада добровољно препуштају део својих суверених права савезној власти, а ако се одреде за један од три облика аутономије, део својих суверених права добровољно препуштају савезној републици. Све те различите јединице државног уређења путем којих совјетске нације реализују своје право на самоопредељење израз су, према терминологији совјетских аутора, совјетске националне државности.

При том није сасвим јасно, с обзиром да у СССР постоји преко сто (109) нација, а мање од половине од њиховог броја, федералних и аутономних јединица (укупно 53 федералне и аутономне јединице свих облика) на који се то конкретан начин путем федерализма и политичко-територијалне аутономије решава национално питање у СССР. Изгледа да је за конституисање појединих облика аутономије пресудно да је једна нација компактно настањена на територији савезне републике. Отуда неке савезне републике с вишенационалним становништвом немају облике аутономије због тога што у оквиру њих нема историјски уобичајених територија које би се одликовале компактним националним саставом становништва (нпр. Казахска ССР). Због тога се број совјетских нација не поклапа с бројем јединица совјетског државног уређења⁽²⁸⁾. Совјетско друштво је вишенационално, њега карактерише у сваком погледу шарена етнографска карта, јер постојеће нације немају чак ни заједничко етничко порекло и на различитим су степенима друштвено-економске и културне развијености. У првим годинама совјетске власти била је могућа подела националних региона земље на следеће четири групе: 1) у прву су улазили народи који су у основи били на стадијуму капиталистичког развитка и који су се у дооктобарском периоду формирали као буржоаске нације (Грузијци, Јермени, Летонци, Естонци и др.); 2) у другу су улазили народи који су ступили на пут капиталистичког развоја, али нису успели да у дореволюционарном периоду кроз њега и пробу и код којих су се задржали остаци феудалних односа (Џзбекистанци, Козаци, Туркмени и др.); 3) у трећу су улазиле народности које су се налазиле на докапиталистичком, патријархално-феудалном степену развоја (неки народи Средње Азије: Киргизи, Каракалпаци и др.); 4) у четврту су улазили мали народи Сибира, крајњег Севера, Далеког Истока

(28) S. I. Rusinova, V. A. Rjanžin (red.), *Sovetskoe konstitucionnoe pravo*, Leningrad, 1975, стр. 245.

и горштакча племена са Кавказа која су задржала родовско уређење⁽²⁹⁾. Из реченог постаје разумљив значај федералног државног уређења и политичко-територијалне аутономије у СССР, као потенцијално снажног средства за решење националног питања.

Аутономија је у СССР вишестепена — обухвата три типа аутономних јединица, поређаних према опадајућем степену политичке независности, следећим редоследом: аутономну републику (има их укупно 20, од којих 16 у РСФСР), аутономну област (има их осам, од којих пет у РСФСР) и аутономни округ (који се до Устава од 1977. називао национални округ — има их десет и сви су у РСФСР). Устав СССР од 1977. први је у историји совјетске уставности посветио посебну главу правном положају јединица совјетске аутономије. Јединице прва два типа аутономије наведене су поименично у Уставу СССР, а евентуално образовање нових јединица из прва два типа (не и из трећег) мора да потврди Врховни совјет СССР. Различити степени аутономије последица су различитог степена економског, политичког, културног развитка народа и народности Совјетског Савеза. Од ова три, први облик припада типу политичке (државно-политичке), а преостала два типа административне (административно-политичке) аутономије. Политичка аутономија је аутономија у области уставотворне и законодавне власти, а административна у области извршне и управне⁽³⁰⁾. Постоје и аутори који критикују овакву поделу, истичући да је свака аутономија политичка⁽³¹⁾. Има и других подела совјетске аутономије, али у суштини изведених према изложеном мерилу. Тако група совјетских аутора разликује законодавну (у области законодавства и управе) и административну (у области управе) аутономију. Неки аутори критикују ваљаност оваквих подела уопште. Они истичу да је законодавна функција својствена и савезним и аутономним републикама, па да зато није специфичност само ових других. Уз то, представнички органи власти аутономних области и аутономних округа, иако немају право да доносе законе, располажу правом доношења подзаконских нормативних аката, па самим тим учествују у стварању права. Сходно томе, сводити њихову аутономију само на управну функцију, значило би ограничавати њихову правну субјективност⁽³²⁾. Совјетски аутори истичу покретљивост ових облика аутономије, тј. могућност преласка једног облика у други, што све даје совјетској аутономији обележје еластичности. Тако су, од данас 16 постојећих аутономних република у РСФСР, њих 11 раније биле аутономне области. Штавише Киргиска ССР је, као израз постигнутих успеха у свом развоју и свог економског и политичког значаја, прошла пут од аутономне области до савезне републике⁽³³⁾.

(29) I. A. Azovkin, V. M. Iezuitov, *Nazrevšie voprosy pravovogo položeniia avtonomnoj oblasti*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 5/1959, str. 70.

(30) Ja. N. Umanskij, *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo*, Moskva, 1970, str. 286; E. I. Kozlova (red.), *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo*, Moskva, 1983, str. 262. указује на два облика совјетске аутономије: државну и административну. Државну аутономију има аутономна република, која има свој устав. Држављанство, највише органе државне власти и управе и врши законодавну власт. Административну аутономију имају национално-државне јединице које немају својство државе: аутономне области и аутономни окрузи. Њихови органи државне власти улазе у систем локалних совјета и њима није поверено вршење законодавне власти.

(31) S. I. Rusinova, V. A. Rjanžin (red.), *op. cit.*, str. 241.

(32) B. V. Ščetinin, A. N. Goršenev, *op. cit.*, str. 296.

(33) S. I. Rusinova, V. A. Rjanžin, *op. cit.*, str. 289. *Konstitucija SSSR — politiko-pravovoj komentarij*, Moskva, 1982, str. 242.

Аутономна република⁽³⁴⁾, која припада првом облику аутономије, одређује се као држава, док су аутономне области и аутономни окрузи у низу суштинских решења везаних за своју организацију, делокруг и положај изједначени с јединицама локалне управе. Први акт у којем је био употребљен назив „аутономна република“ и одређен положај те јединице државног уређења земље, био је декрет ВЦИК и СНК РСФСР од 19. маја 1920. О државном уређењу Аутономне Совјетске Башкирске републике. Устави савезних република (које једине имају својство федералних јединица) које у свом саставу имају аутономне републике, дефинишу ове као *совјетску социјалистичку државу* која се налази у саставу односне савезне републике. Државност аутономне републике састоји се у томе што она има свој устав, што се њена територија не може променити без њене сагласности (према Уставу ССР од 1977. територијална сувереност аутономне републике гарантована је Уставом СССР и уставом савезне републике у чијем је саставу аутономна република, док је према Уставу СССР од 1936. таква гаранција била обезбеђена само њеним уставом) и што има сопствене аутономне органе. Али се аутономна република ипак не одређује на исти начин као савезна република, која је „*суверена совјетска социјалистичка држава*“, уједињена с другим савезним републикама у савез совјетских социјалистичких република — СССР. Управо из таквих квалификација произлази, да само савезна република има својство федералне јединице у СССР. Совјетска теорија истиче да је разлика између савезне и аутономне републике у следећем: прве су засноване на националном и државном суверенитету, друге само на националном суверенитету. То што аутономна република није „суверена“ држава, значи да она нема право отцепљења (право сецесије) од СССР-а, нити ужива међународноправни субјективитет, као што нема ни право пријема у држављанство републике, нити пак има право амнестије и помиловања својих грађана који су осуђени од стране судова аутономне републике (то право припада савезној републици). Совјетски аутори истичу да аутономна република нема право отцепљења од СССР-а, пре свега због тога што она није непосредни субјект федерације — нема својство федералне јединице (она не може разграђивати оно што није створила)⁽³⁵⁾. Ипак, под одређеним условима, она може прећи из састава једне савезне републике у другу. Аутономна република је, као и савезна, с изузетком, како сматра совјетска теорија, РСФСР, унитарна држава⁽³⁶⁾.

(34) Вид.: Z. G. Enikeeva, *Avtononnaja respublika — Sovetskoe socialističeskoe gosudarstvo*, Moskva, 1964; A. M. Halilov, *Nekotorye voprosy pravovogo položeniia avtonomnoj respubliki — sub'jektoj Rossijskoj federacii*, „Vestnik Moskovskogo universiteta (pravov)“, 2/1962, str. 28—36. S. G. Batyev, *Problemy razvitiia pravovaja statusa avtonomnoj respubliki*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 11/1981, str. 11—20.

(35) Други совјетски аутори, на пример, K. D. Korkmasova, *O sovetskoj avtonomii...*, str. 32. ублажују овакав став тврдећи да се не може игнорисати разлика између појмова „право отцепљења“ и „могућност отцепљења“. Јер, „право на отцепљење“ није аутономној републици гарантовано из разлога објективне природе, зато што нема „могућности за отцепљење“ (осим Карелиске АССР све остале АССР окружене су са свих страна совјетском територијом, па ни теоријски не могу поставити питање свог отцепљења из СССР). Због тога, истиче Коркмасова, „тешко да има смисла тај објективни моменат апсолутизовати и подизати га на степен одлучујућег момента“ у повлачењу разлике између савезне и аутономне републике, јер би то војало „географском детерминизму“.

(36) S. I. Rusinova, V. A. Rjanžin, *op. cit.*, str. 228. Ови аутори, *op. cit.*, str. 244—245. сматрају да од савезних република само РСФСР има својство федерације. РСФСР је федерација „заснована на аутономији, за разлику од СССР, који уједињује суверене републике“. Уз то, у СССР све федералне јединице имају једнак правни положај, за разлику од РСФСР чији субјекти имају различит положај у зависности од облика аутономије. Истог мишљења је и K. D. Korkmasova, *Sovetskaja avtonomija — političeskaja forma vyražajuščaja suverenost nacii...*, str. 48, која сматра да је РСФСР федерација „заснована на аутономији националних државних јединица“. K. D. Korkmasova, *Nacionalnaja gosudarstvennost SSSR...*, str. 75. чак

Иначе, аутономна република, будући држава, има своје држављанство и симболе државности — заставу и грб. Грб аутономне републике је у ствари државни грб савезне републике у чијем се саставу налази аутономна република, с додатним називом аутономне републике и девизом „Пролетери свих земаља уједините се“ исписаном на језику аутономне републике. Исто тако, државна заастава аутономне републике је државна заастава савезне републике с тим што су јој додати име аутономне републике на језицима савезне и аутономне републике.

Аутономне републике нису конституисане као једнонационалне аутономне јединице. У оквиру једне аутономне републике може бити уједињено неколико нација. Тако се у Дагестанској АССР (у РСФСР) налази неколико десетина нација, у Маријској (у РСФСР) и Мордовској (у РСФСР) по две и сл. Нација по којој се зове аутономна република може чинити апсолутну или релативну већину њеног становништва или чак мањину. Битно је при том, као и за остале облике совјетске аутономије да је народ по коме се аутономна република зове претежно компактно настањен на њеној територији, а не да чини и већину становништва (штавише има савезних република — Казахска и Киргиска — у којима нације по чијем се имену односне републике зову не представљају већину њиховог становништва). Независно од броја, свакој нацији у оквиру аутономне републике њен устав гарантује једнака права у аутономној републици као и припадницима других нација.

Аутономне републике међусобно се знатно разликују према броју становника, величини територије, националном саставу, привредној развијености и сл. Тако Башкирска АССР (у РСФСР) има близу четири

сматра да су субјекти РСФСР као федералне државе не само аутономне јединице, него и део њене територије који није подељен на те јединице него на административно-територијалне јединице, на којем живи руски народ, с тим што он своја суверена права остварује непосредно преко савезних органа РСФСР, не конституишући се као аутономна јединица. Друкчијег мишљења је А. И. Лебекин, *op. cit.*, стр. 209—210, јер он сматра да су субјекти РСФСР као федерације само „националне државе“ (аутономне републике) и „национално-административне“ (аутономне области и аутономни окрузи) јединице на њеној територији, а не и административно-територијалне јединице на којима живи претежно руско становништво. А. И. Лебекин је карактеристичан по томе што, *ibid.*, стр. 134—137, сматра да су поред РСФСР и друге совјетске савезне републике које у свом саставу имају аутономне републике федералне државе, да су те федерације засноване на аутономији, различите као такве од СССР, који је федерација удружених савезних република на основу њиховог међусобног договора, тј. договора федерација. Међутим, А. И. Лебекин, *ibid.*, стр. 137—138, сматра да РСФСР и друге савезне републике које у свом саставу имају аутономне републике, мада су федерације, нису савезне државе! Својство савезне државе има само СССР, који је настао договором између суверених савезних држава. А тако нису настале савезне републике које у свом саставу имају аутономне републике. Тако је РСФСР настала пре својих аутономних јединица, а њихово образовање било је санкционирано од њених највиших органа власти, њеном државном вољом. Све то говори, сматра Лепешкин, да „по својој правној природи РСФСР и други облици совјетске федерације засновани на аутономији нису савезне државе“. Тиме се Лепешкин, по сопственом мишљењу, еманципује од буржоаске науке уставног права која је под федерацијом, како каже, подразумевама само савезну државу! Знатно ублажава ова крајња схватања у совјетској науци А. И. Ким, *K voprosu o gosudarstvenno-pravovoj prirode RSFSR*, „Pravovedenie“, 1/1960, стр. 26—33. Он показује од чињенице да територија РСФСР на којој живи неруско становништво износи 8.969.800 km², док територија на којој живи руско становништво износи 8.004.200 km² (територија РСФСР чини око 4/5 територије СССР, а на њој живи више од 80 различитих нација). Територија на којој живи неруско становништво подељена је на аутономне јединице (16 аутономних република, пет аутономних области и десет аутономних округа). Територија на којој живи руско становништво (од укупног броја становника РСФСР 82,8% чине припадници руског народа) подељена је на јединице административно-територијалне поделе — покрајине, области, градове и сл. То значи, сматра Ким, да би се први део територије РСФСР могао сматрати федерацијом, док други не би. Због тога што је РСФСР спој елементарна федерализма и унитаризма, она је, сматра Ким, федерација не у смислу савезне државе него као „државноправни облик помоћни народна аутономних јединица од стране великог руског народа и као облик руковођења њима од стране овог“. Разуме се да овакав појам федерације није ни у каквој вези с правним појмом федерације. У нашој литератури врло аргументоване тврдње да РСФСР није федерација, изнесе: Ј. Стефановић, *Федерализам и његов развитак у свијету*, Загреб, 1962, стр. 20—21. и М. Јовичић, *Правна природа РСФСР: да ли је РСФСР — федерација?*, „Гласник Правног факултета у Крагујевцу“, школска година 1983/1984, Крагујевац, 1984, стр. 57—72.

милиона становника, док Нахичеванска АССР (у Азербејџанској ССР) има свега 239.000 становника; територија Јакутске АССР (у РСФСР), која је готово једнака једној Индији, једној од највећих држава на свету, а два пута је већа од територије Индонезије, износи преко 3.000.000 km², док територија Аџарске АССР (у Грузинској ССР) износи свега 3.000 km²; Чувашка АССР (у РСФСР) је готово једнонационална аутономна држава, док је Дагестанска АССР типичан пример вишенационалне аутономне државе и т.сл. Уопште су многе аутономне републике за европске, а и шире представе, једнаке великим државама у свету. На пример, територија АССР Коми (у РСФСР) већа је од Уједињене Краљевине Велике Британије и Северне Ирске, Грчке и Холандије узетих заједно, док је становништво Башкирске АССР једнако становништву једне Норвешке и сл.

Иако нема својство федералне јединице, аутономна република је као таква представљена у Совјету националности Врховног совјета ССР, али не са по 32 депутата, као савезна република, него са по 11 (у Совјету националности има укупно 220 представника аутономних република, што је готово трећина његових чланова, будући да овај дом има укупно 750 депутата). Међутим, за разлику од савезне републике, аутономна република није као таква представљена у другим савезним органима — Президијуму Врховног совјета, Министарском савету и Врховном суду. С друге стране, аутономна република, иако у саставу савезне републике, није као таква представљена у њеним органима, пре свега у врховном совјету савезне републике који је једнодомно представничко тело (премда је председник президијума врховног совјета аутономне републике заменик председника президијума врховног совјета савезне републике). Тако је, на пример, Врховни совјет РСФСР једнодомно представничко тело изабрано у сразмери један депутат на 150.000 становника⁽³⁷⁾. Интересантно је напоменути да се совјетска територија није залагала за представљање аутономне републике као такве у врховном совјету савезне републике него у њеном министарском савету (осим у РСФСР, такво представништво аутономне републике постоји у уставима Узбечке, Грузинске и Азербејџанске савезне републике)⁽³⁸⁾.

Највиши степен аутономије аутономне републике је њено право да самостално врши уставотворну власт (премда се та власт никако друкчије не може ни вршити). Према Уставу СССР од 1936, устав аутономне републике потврђивао је врховни совјет савезне републике у чијем се саставу налазила аутономна република, што се тумачило непостојањем својства државне суверености на страни аутономне републике, да би од Устава СССР од 1977. престао да подлеже таквој обавези⁽³⁹⁾. Устав

(37) Неприхватљиво је образложење оваквог решења које даје И. Крбек, *Совјетски федерализам*, Загреб, 1947, стр. 26: „У таквој савезној републици с много народа, као што је РСФСР, нема потребе стварати други дом, јер су специфични интереси ових народа довољно заштићени Совјетом националности Врховног совјета СССР, односно оним посебним територијалним јединицама, које формирају ти народи.“

(38) Тако А. М. Halilov, *op. cit.*, стр. 36.

(39) Поједини совјетски аутори, као К. Д. Korkmasova, *O sovetskoj avtonomii...*, стр. 32, својевремено су истицали да одреба Устава од 1936, према којој устав аутономне републике мора бити потврђен од стране врховног совјета савезне републике, не искључује сувереност аутономне републике, пошто образовање аутономне републике потврђује Врховни совјет СССР, а не врховни совјет савезне републике. Тада је исти аутор истицао да „на савременој етапи развика совјетске аутономије целисходност такве уставне норме подлеже сумњи“. А. М. Halilov, *op. cit.*, стр. 35, залагао се да се аутономним републикама „остави право коначног доношења свог устава“, јер потврђивање тог устава од стране врховног совјета савезне републике није „ни неопходно ни целисходно“.

од 1977. не само да не предвиђа потврђивање устава аутономне републике од стране врховног совјета савезне републике, него не садржи ни одредбу чл. 92. Устава од 1936, према којој је устав аутономне републике морао бити у потпуној сагласности с уставом савезне републике. Сада у савезном совјетском Уставу само стоји да аутономна република „има свој устав, сагласан с Уставом СССР и уставом савезне републике, који одражава особености аутономне републике“ (чл. 82, ст. 3). Аутономна република има (што је уобичајено за политичко-територијалну аутономију) аутономну законодавну власт, чији је делокруг одређен у савезном Уставу генералном клаузулом — аутономне републике овлашћене су да самостално одлучују о питањима из свог делокруга „изван правних прерогатива Савеза ССР и савезне републике“ (чл. 82, ст. 2). Надлежности аутономних република нису у њиховим уставима, као што је био случај за време важња Устава СССР од 1936, исцрпно одређене, него сада у тим уставима постоји и једна резервна надлежност која гласи: „решавају и друга питања од републичког значаја“ (на пример, чл. 66. Устава Татарске АССР), што значи да је претпоставка надлежности за решавање питања од републичког значаја у корист аутономне републике. Раније није постојало такво решење⁽⁴⁰⁾. Значајан елемент аутономије аутономне републике су и њени сопствени органи. Сходно општем начелу совјетског политичког система, односи између органа савезне републике и органа аутономне републике заснивају се на начелу демократског централизма, исто као и односи између савезних органа, с једне, и органа савезних република, с друге стране. Ипак, после Устава од 1977, устави савезних и аутономних република не предвиђају могућност укидања закона и указа президијума врховног совјета аутономне републике од стране одговарајућег органа савезне републике, док уредбе и наредбе министарског савета аутономне републике могу бити укинуте само од стране президијума врховног совјета савезне републике (не њеног министарског савета, који их може само задржати од извршења)⁽⁴¹⁾. Додајмо још да је право самоорганизовања аутономних република у великој мери окрњено већ савезним уставом (у чијој су посебној глави дате опште одредбе о највишим органима државне власти и управе у аутономној републици). Већ смо нагласили да су елементи аутономног статуса аутономне републике још и следећи: аутономна република има своју територију која се не може мењати без њеног пристанка, она има своје држављанство (држављанство аутономне републике истовремено је и држављанство савезне републике и СССР), она има симболе државности (заставу и грб). Узев све у обзир може се сматрати, имајући при том у виду превасходно нормативне показатеље, да аутономна република у државном уређењу СССР садржи више од оног што би, у теоријско-правном смислу, појам политичко-територијалне аутономије требало да обухвати.

(40) S. G. Batyev, *op. cit.*, стр. 17. Међутим, пре доношења Устава СССР од 1977. у совјетској литератури сретала су се и друкчија тумачења карактера надлежности аутономне републике. Тако је В. Л. Zeleznov, *O kompetencii ASSR, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“*, 8/1974, стр. 26—27, истицао да је надлежност аутономне републике у крајњој линији изведена из надлежности савезне републике, да „надлежност аутономне републике није правни израз државне суверености, већ да је њен карактер одређен државно-политичком формом самоуправљања и несuverеном државном влашћу АССР у односу на власт савезне републике“. Онај аутор сматра да „државна власт савезне републике располаже приоритетом и врховнишвом у односу на државну власт АССР“.

(41) E. I. Kozlova (red.), *Sovetskoe gosudarstvennoe pravo*, Moskva, 1983, стр. 301.

Аутономне области и аутономни окрузи су, као што смо рекли, јединице административне аутономије, па зато и немају посебне законодавне органе. Аутономна област облик је самоопредељења невеликих нација, израз њихове националне суверености⁽⁴²⁾. Аутономија аутономних области састоји се у следећем: сопственим органима власти, територијалној суверености, праву на израду нацрта закона о аутономној области, праву представљања у највишем органу државне власти у СССР — Врховном совјету СССР. То су истовремено и елементи националне суверености нација које живе на територији аутономне области, који ову разликују од административне области. Једном, за совјетске ауторе карактеристичном кратком одредбом дефинисана, аутономна област је „национална државна јединица која обезбеђује свестран национални развитак нација које живе на њеној територији“⁽⁴³⁾. Она је облик заштите и развитака „националне државности“, који полази од посебности сваке нације, њених животних услова, њеног културног нивоа и који омогућује ликвидирање привредне неједнакости у земљи. Аутономна област, за разлику од аутономне републике, „није држава него национално-државна јединица, облик национално-политичке аутономије“⁽⁴⁴⁾. Сходно томе, она нема, као аутономна република, уставотворну власт, симболе државности и држављанство, а њени органи државне власти и управе не називају се „највиши“, него, једноставно, „органи“. Уз то, аутономна област, као ни аутономни округ, нема законодавну власт. Управо због тога може се сматрати да аутономна област и аутономни округ, упркос изричитим одредбама совјетских устава и јединственом гледишту совјетске теорије, нису јединице политичко-територијалне аутономије у теоријскоправном смислу. Међутим, територију аутономне области утврђује на њен предлог президијум врховног совјета савезне републике и она се не може мењати без њене сагласности, у чему се огледа територијална сувереност аутономне области⁽⁴⁵⁾.

Аутономна област се, по правилу, назива именом народа који чини већину њеног становништва. Први акт у коме је био употребљен израз „аутономна област“ био је декрет ВЦИК и СНК РСФСР од 24. јуна 1920. О образовању Чувашке аутономне области (Чувашка је данас АССР). Аутономне области одликују се „особеностима начина живота и националног састава, одређеном привредном целином“⁽⁴⁶⁾. Налазе се или у саставу савезне републике непосредно (у Грузинској, Азербејџанској, Таџичкој ССР по једна) или покрајине, која је јединица локалне управе највишег степена (има их пет у РСФСР). Међутим, иако су аутономне области у РСФСР у саставу покрајина, оне имају право да непосредно опште с Президијумом Врховног совјета РСФСР и Министарским саветом РСФСР (чл. 83. Устава РСФСР). Аутономне области које улазе у састав остале три савезне републике (Грузинске, Азербејџана, Таџичке) непосредно су потчињене највишим органима власти и органима управе од-

(42) И. Крбек, *op. cit.*, стр. 18. каже: „Аутономна област и национални округ разликују се од обичне административне области односно округа нарочито по томе, што се формирају по националном обиљежју и што имају своје посебно представништво у Совјету националности СССР.“

(43) К. Д. Кorkmasova, *Sovetskaja avtonomija — političeskaja forma vyražajuščaja suverenost nacii*, стр. 49.

(44) *Konstitucija SSSR, politiko-pravovoj komentarij*, стр. 250.

(45) С. С. Кравчук (red.), *op. cit.*, стр. 388. Израз „територијална сувереност“, у значењу територијалног интегритета (целovitости) превзели смо од К. Д. Кorkmasova, *Sovetskaja avtonomija — političeskaja forma vyražajuščaja suverenost nacii*..., стр. 48.

(46) М. А. Шафир, *op. cit.*, стр. 289.

носних савезних република. Акти органа државне власти и управе аутономних области имају посебну правну снагу у односу на акте одговарајућих органа виших јединица административно-територијалне поделе. Тако акте совјета депутата аутономне области у РСФСР може у случају њихове незаконитости укинати само Президијум Врховног совјета РСФСР, али не и совјет народних депутата покрајине (чл. 115. Устава РСФСР). Акте извршних комитета совјета аутономне области може укинати само Министарски савет РСФСР, али не и извршни комитет совјета покрајине.

Положај и организација сваке аутономне области уређују се посебним законом о њој (*Zakon ob avtonomnoj oblasti*), који на предлог совјета депутата сваке аутономне области доноси врховни совјет савезне републике у чијем се саставу налази аутономна област (чл. 86. Устава СССР). Аутономија аутономне области своди се на одлучивање о свим питањима која су од обласног значаја, „уз узимање у обзир националних и других особености аутономне области“, као и у сопственим органима аутономне области, који су исти као органи који постоје у јединицама локалне управе (надлежности ових органа исте су као и надлежности органа области као јединица локалне управе, као што су им једнаки и акти које доносе вршећи те надлежности). Тако је орган државне власти у аутономној области обласни совјет народних депутата, а орган управе извршни комитет совјета, који совјет бира и опозива. Извршни комитети издељени су на одељења и управе. У аутономним областима постоје још и судови и прокуратори аутономних области. Но, супротно овом изједначавању аутономних области с локалном управом, постоје у овом облику аутономије и елементи карактеристични за федералну јединицу у федерацији. Тако је свака аутономна област представљена као таква у савезном Врховном совјету (Совјету националности) са пет депутата, али не и у врховном совјету савезне републике нити у другим органима савезне републике. Из реченог произлази да се аутономна област од обичне области разликује по више основа. Најпре, аутономна област ужива територијалну сувереност. Њена територија не може се изменити без сагласности њених органа. Даље, аутономна област назива се по имену народа који ужива аутономију, а не по имену административног центра области. Име аутономне области може се променити само на њену молбу и уз њену сагласност. Народ по коме се зове аутономна област има право да се на својој територији служи националним језиком и да развија своју националну државност (мисли се на национално самоопредељење) и националну културу, с тим што на територији аутономне области, као и на територији читаве земље, важи начело равноправности свих нација које живе на тој територији. И, напослетку, свака аутономна област представљена је, како је речено, у Совјету националности Врховног совјета СССР, са пет депутата⁽⁴⁷⁾.

И аутономне области разликују се међу собом по величини територије, броју становника, националном саставу, степену привредног развоја, историји и сл. Тако територија Горно-Алтајске аутономне области (у РСФСР) износи 92.600 km², што је више од површине коју заузимају све три земље Бенелукса — Белгија, Холандија и Луксембург — заједно или што је једнако величини територије Португалије или Мађарске, док Југо-Осетинска аутономна област (у Грузинској ССР) захвата тери-

(47) I. A. Azovkin, V. M. Iezuitov, *op. cit.*, стр. 71.

торију величине близу 4.000 km². По броју становника највећа је Хакаска аутономна област (у РСФСР), која има око 503.000 становника, а најмање су Југо-Осетинска (у Грузинској ССР), одн. Горно-Бадахшанска аутономна област (у Таџичкој ССР), које имају око 100.000 становника.

За разлику од аутономних области, које се могу налазити и у саставу савезне републике непосредно (случај поменуте три савезне републике), аутономни окрузи налазе се у саставу покрајине или области (као јединица локалне управе, при чему је од укупно десет аутономних округа осам у саставу области, а свега два су у саставу покрајине), а јединствен закон о њима (не за сваки округ посебно) доноси врховни совјет савезне републике (чл. 88. Устава СССР и чл. 84. Устава РСФСР). Раније је, за време важења Устава од 1936. и пре тога, правни положај тада националних округа био уређен уредбом (Уредба о окружним конгресима совјета и окружним извршним комитетима националних округа била је донета 1932). Према Уставу од 1936, уредбу о националним окрузима доноси Врховни совјет РСФСР, али таква уредба, за време важења тог Устава, није била донета⁽⁴⁸⁾.

Као што смо рекли, аутономни окрузи постоје само у РСФСР. Закон о аутономним окрузима донет је у РСФСР 20. XI 1980. и то непосредно, а не на основу предлога аутономних округа⁽⁴⁹⁾. За аутономни округ, као и за аутономну област, каже се да је „национално-државна јединица, облик национално-политичке аутономије“. Сличну дефиницију даје Потапов када каже да је аутономни округ „совјетска социјалистичка национално-државна јединица, формирана на основу слободне изјаве воље малих народа, приликом остваривања њиховог права на самоопредељење у циљу заједничке изградње социјализма и комунизма“⁽⁵⁰⁾. Аутономни окрузи обухватају територију настањену раније крајње заосталим, у привредном и културном погледу, народима на крајњем северу СССР-а (са раније родовско-племенским уређењем и номадским начином живота). До октобарске револуције народи крајњег севера били су у фази прелазног периода од примитивног бескласног ка класном друштву, па сходно томе нису имали ни државност. Они су живели изоловано у родовско-племенским групама. Њихов правни положај био је регулисан Законом о управљању људима другог порекла (*Ustav ob upravljenii inorodcami*) од 1822, који је важио све до 1917. Национални окрузи почели су да се формирају по ступању на снагу Устава СССР од 1924. (први је образован Коми-Пермјацкиј, 25. фебруара 1925), а уставна категорија постају тек Уставом од 1977, као облик решавања националног питања народа крајњег Севера и Далеког Истока. Устав РСФСР од 1978, за разлику од претходних, садржи попис аутономних округа (чл. 71). Аутономни округ обухвата неколико сродних малих народа крајњег Севера или Далеког Истока (у шест аутономних округа по четири, у три по пет и у једном, Карјакском, шест народа), који су блиски један другом по својим историјским и културним особеностима и начину живота, као и припаднике већих народа који (најчешће су то Руси и Украјинци) су се на територију аутономног округа досељавали интензивирањем екс-

(48) Е. И. Kozlova (red.), *op. cit.*, стр. 308.

(49) А. И. Potapov, *Pravovoe polozenie avtonomnogo okruga*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 6/1979, стр. 13. наводи да нови прописи предвиђају учешће аутономних округа, преко њихових органа државне власти и управе, у изради предлога закона о аутономним окрузима и давању овог на усвајање Врховном совјету РСФСР, као и предлога за измену овог закона.

(50) А. И. Potapov, *op. cit.*, стр. 12.

плоатације великих природних богатстава тих подручја. Приликом формирања аутономних округа узимани су у обзир и чиниоци територијалне и привредне целине, историјске и географске особености, перспективе развика и други, што значи да национални састав није био једини чинилац који је био узиман у обзир приликом одређивања граница аутономних округа. Отуда има случајева да иста националност живи у два аутономна округа. Међу становништвом које живи на територији аутономних округа има 23 националности, које имају од 400 до 25.000 припадника.

Једна од особености аутономних округа је и у томе што они захватају огромну територију која је релативно слабо насељена. Тако Јевенкијски аутономни округ обухвата територију површине као три СФР Југославије (767.600 km²), а има свега 16.000 становника, док Тајмирскиј (Долгано-Ненецкиј) аутономни округ, највећи по површини, има 862.100 km² територије и свега 46.000 становника. Само два аутономна округа имају преко 200.000 становника (Ханти-Мансијскиј и Коми-Пермијскиј) и три преко 100.000 становника (Уст-Ординскиј Бурјатскиј, Чукотскиј, Јамало-Ненецкиј). Иначе, органи, надлежности и акти органа аутономног округа исти су као код јединица локалне управе. Тако је орган државне власти аутономног округа окружни совјет народних депутата (са својим извршним комитетом), који бирају грађани округа. Ти совјети одлучују о свим питањима од локалног значаја, узимајући при том у обзир националне и друге особености становништва аутономног округа. Аутономни окрузи имају и сопствени суд и прокуратуру, као и свој план економског и социјалног развика и буџет, који су саставни део плана и буџета покрајине, одн. области. Грађани који живе на територији аутономног округа имају право да се користе својим матерњим језиком, али и језицима других совјетских народа. Разлика између јединица локалне управе одговарајућег назива и аутономних округа је, поред осталог и у томе што су ови последњи као такви представљени у савезном Врховном совјету са по једним депутатом и што се на подручју аутономног округа употребљава „локални“ језик.

У вези с питањем правне природе аутономних округа у СССР постојала су два крајња гледишта. Једно је аутономним окрузима одрицало својство облика аутономије, сматрајући их административно-територијалним јединицама (административним округом) с посебним националним саставом и условима живота њиховог становништва. То је због тога што се полазило од става да је учешће облика совјетске аутономије у утврђивању њихове сопствене надлежности од стране највиших органа власти савезне републике једно од конститутивних обележја совјетске аутономије (једна од две компоненте права на самоорганизовање). Како аутономни округ не узима никакво учешће у доношењу закона о аутономним окрузима од стране врховног совјета савезне републике (РСФСР), то се стало на становиште да аутономни (раније национални) округ није субјект ни облик совјетске аутономије. Друго гледиште сматра да је аутономни округ један од три облика совјетске аутономије⁽⁵¹⁾. Данас је то готово општеприхваћено мишљење совјетске теорије (поред тога што је такав став изражен и у Уставу СССР). Устав од 1977.

(51) О томе вид.: А. V. Radvorgin, *Nacionalniji okrug — subjekt sovetskoj avtonomii*, „Pravovedenie“, 3/1961, str. 25—26; 32—33.

изменио је и назив овог облика аутономије — национални округ замењен је називом аутономни округ — како би с обзиром на постојеће спорове у совјетској теорији о правној и политичкој природи тих политичко-територијалних јединица изразио свој став о њима као облику совјетске аутономије, а осим тога тиме је „уједначена терминологија која се примењује у називима свих облика аутономије“⁽⁵²⁾. Уз то, глава о аутономним окрузима (као и о аутономним областима) налази се у трећем делу Устава СССР, који носи наслов *Nacionalno-državno uređenje SSSR*, чиме се жели истаћи да су аутономни окрузи јединице тог уређења. А у чл. 1. Закона РСФСР о аутономним окрузима изричито је речено да су аутономни окрузи облик совјетске аутономије. Иако, према совјетској теорији, аутономне области и аутономни окрузи припадају истом типу административне аутономије, њихов аутономни статус није једнак. Постоје следеће разлике: 1) аутономне области су појединачно наведене у Уставу СССР и у уставу савезне републике (РСФСР, Грузинска, Азербејџанска и Таџичка ССР), док су аутономни окрузи наведени само у Уставу РСФСР; 2) оснивање нових аутономних области у савезној је надлежности, док исто није предвиђено и за аутономне округе; 3) правни положај аутономне области установљава се посебним законом за сваку од њих, док се за све аутономне округе доноси само један закон (што значи да су њихов правни положај и организација истоветни); 4) закон о аутономној области доноси врховни совјет савезне републике на предлог совјета депутата аутономне области, док када је у питању закон о аутономним окрузима такав облик њиховог учешћа у изради односног закона није предвиђен; 5) совјет народних депутата покрајине у којој се налази аутономна област нсма право да укине акт совјета такве области, док у односу на акте совјета аутономног округа таквим правом располаже. Исто тако, извршни комитети покрајинског или обласног совјета имају право да укину акте извршних комитета аутономних округа, који се налазе у саставу односне покрајине или области⁽⁵³⁾.

5. Идеја о институционализовању политичко-територијалне аутономије у Италији стара је колико и Италија као држава. Наиме, корени политичко-територијалне аутономије у Италији су у условима њеног настанка као државе. Италија је као јединствена држава настала 1861. (до 1848. на територији савремене Италије било је седам независних политичких творевина: Краљевина Сардинија, Ломбардијско-венедијска краљевина, Војводство Парма, Војводство Модена, Велико војводство Тоскана, Папска држава и Краљевина двеју Сицилија), уједињењем дотле самосталних држава, које су често биле и у међусобној жестокој борби, од којих су неке имале државност стару и по неколико векова. Такве државе у каснијој унитарној Италији биле су неформално конституисане посебне политичке целине, па је отуда разумљиво да се код њих појавила тежња за увођење бар политичко-територијалне аутономије у јединственој држави. Но, основ за аутономију у Италији су и оштре разлике у степену привредне развијености земље, између индустријског Севера и пољопривредног Југа, као и знатан број становника који припадају

(52) А. I. Potapov, *op. cit.*, стр. 12. N. P. Farberov, *Konstitucija razvitogo socializma*, Moskva, 1978, стр. 182. истиче како нови назив „аутономни округ“, уместо дотадашњег „национални округ“, „тачно одражава њихову државноправну природу и, сем тога, уједначује терминологију која се користи за карактерисање свих облика аутономије“.

(53) Е. I. Kozlova (red.), *op. cit.*, стр. 310.

нацијама суседних држава (националним мањинама). Питање облика државног уређења било је зато једно од главних у моменту стварања јединствене државе. Док су присталице децентрализованог државног уређења, које би подразумевало признавање политичко-територијалне аутономије реално конституисани политичким ентитетима, истицале да желе да Италија буде Италија, а не проширени Пијемонт, присталице централизованог државног уређења сматрале су да новонастала држава има изгледе да се одржи једино као унитарна. Превагу су однели унитаристи, који су новој држави наметнули унитаристички устав једне од раније посебних, независних држава — Краљевине Сардиније од 1848. Формално, под тим Уставом Италија је остала све до пада монархије и доношења републиканског Устава од 1947.

Аутономија је у Италији уведена после пада двадесетогодишњег фашистичког режима Уставом од 1947. (у Уставотворној скупштини, осим либерала и десних демохришћана, представници свих политичких странака били су за увођење политичко-територијалне аутономије у ново уставно уређење земље), и то у облику две врсте аутономних јединица — области с обичним и области с посебним (повлашћеним) положајем⁽⁵⁴⁾. Разлика између ова два облика аутономних јединица је формална и суштинска. Формална разлика састоји се у томе што се највиши пропис области — статут — у областима с посебном аутономијом доноси по поступку предвиђеном за промену устава, премда ова разлика повлачи за собом суштинске последице. Суштинска разлика састоји се у томе што области с посебном аутономијом уживају нешто већа овлашћења, посебно у области законодавства. Наиме, законодавна надлежност области с посебним положајем шира је у односу на законодавну надлежност области с обичним положајем. Јер, док област с обичним положајем врши законодавну надлежност у материји таксативно наведеној у чл. 117. Устава Италије „у границама основних начела утврђених законима државе“, области с посебним положајем могу непосредно својим законима уређивати материју утврђену обласним статутом⁽⁵⁵⁾. Но, то не значи да области с посебним положајем имају неограничена законодавна овлашћења. Те области своју законодавну власт врше: 1) у границама устава; 2) у границама основних начела законодавства државе; 3) у границама одређеним међународним обавезама државе; 4) у границама одређеним основним нормама о економским и социјалним реформама републике и 5) у границама одређеним националним интересима. Законодавна материја која је основ аутономног статуса области шира је код области с посебним положајем и у једном другом смислу. Наиме, у последњој алинеји става 1, чл. 117. Устава, у коме је набројана законодавна надлежност области, постоји једна резервна законодавна надлежност области која обухвата „друге материје наведене у уставним законима“. Како се уставним законима потврђују само статуту области с

(54) Литература о аутономији у Италији, како је добро запазио Бирдо, је „неисцрпна“. Поред свих наведених радова о аутономији у европским земљама, видети на нашем језику и: В. Чок, *Аутономне покрајине у Италији*, „Нова администрација“, бр. 6—7/1962, стр. 592—601; В. Жндаршић, *Територијална аутономија у Италији*, „Зборник радова Правног факултета у Сплиту“, IX, 1972, стр. 81—88; Р. Biscaretti di Ruffia, *Покрајине у Италији 1967. године*, „Аутономне покрајине у Југославији“, Београд, 1967, стр. 292—304. Вид. сажет приказ: Р. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, 10 ed., Napoli, 1974, р. 632—674; G. Burdeau, *op. cit.*, р. 412—417. Вид. монографије: С. Palazzoli, *Les régions italiennes*, Paris, 1966; Р. Ferrari, *Les régions italiennes*, Paris, 1972.

(55) V. Ottaviano, *Tendances dans l'évolution des régions italiennes à statut spécial*, „Revue internationale des sciences administratives“, 1—2/1971, стр. 28—29.

посебним положајем (а оних с обичним положајем, обичним законима), то значи да се у Уставу одређен списак законодавне надлежности области може уставним законима проширивати само областима с посебним положајем.

Иначе, у Италији постоји укупно 20 аутономних области од којих су пет с посебним, а 15 (до 1963. било их је 14) с обичним положајем (аутономијом). При том је у Уставу Италије уређена аутономија области с обичним положајем, док се садржина и облици аутономије у аутономним јединицама с посебним положајем и то за сваку област посебно утврђују, као што смо видели, посебним статутима, који се усвајају по поступку за доношење уставних закона (чл. 116. Устава). Разлози за институционасање области с посебним положајем су етничко-језички, географски, историјски. Уз то су то, махом, лимитрофна подручја, која су по правилу најмање интегрисана у државну целину и код којих је осећање посебности веома јако. Аутономне јединице с посебним положајем су два острва (Сицилија и Сардинија), која још од уједињења испољавају аутономистичке, чак и отворено сепаратистичке тежње (нарочито Сицилија) и три гранична подручја (Трентино-Алто Адиде, Вал д'Аоста и Фурланија-Јулијска Венеција) у којима су настањене националне мањине (Немци, Французи, Словенци). То је и друштвено-политички разлог посебности њиховог положаја. Касније је у области Трентино-Алто Адиде уведен нови степен аутономије, тако што је дотле јединствена област подељена на две аутономне подобласти — Трентино (у коме већину чини становништво италијанског порекла) и Болцано (у коме већину чини становништво немачког порекла). Обе аутономне подобласти формиране су на начелу делегације одређених законодавних овлашћења области Трентино-Алто Адиде на две аутономне подобласти. Све је то учињено ради ефикасније заштите немачке етничке групе, пошто на подручју Болцана од укупног броја становника Немци чине две трећине. Од области с посебним положајем највећу аутономност ужива Сицилија, чија аутономија подсећа на аутономију федералне јединице у федерацији⁽⁵⁶⁾. Устав областима, без обзира на положај, изричито забрањује предузимање мера и радњи које воде затварању и изолацији области (чл. 120). Реч је о следећим уставним забранама: 1) област не може установити увозне, одн. извозне или транзитне царине између области; 2) област не може усвајати прописе који на било који начин спречавају слободу кретања лица и ствари између области; 3) област не може ограничити право грађана да врше на било ком делу националне територије своје занимање, службу или рад. Устав допушта могућност да се по саслушању односних обласних већа и под уставом утврђеним условима уставним законом државе спроведе поступак стварања нових области са минимумом од милион становника, као и издвајање, референдумом и државним законима, појединих провинција и општина — јединица локалне управе — које су поднеле захтев у том смислу, по саслушању обласних већа, из једних области и припајање другим областима (чл. 132).

Области се разликују по величини и броју становника, при чему постоје и крајности. Према величини, могле би се разврстати у три групе: оне велике, чија је површина преко 20.000 km² (то су: Сицилија,

(56) G. Burdeau, *op. cit.*, p. 413.

Пијемонт, Сардинија, Ломбардија, Тоскана, Емилија Ромања), средње, чија је површина између 10.000 и 20.000 km² (то су: Пуља, Венето, Лацио, Трентино-Алто Адије, Калабрија, Кампанија), мале, чија је површина до 10.000 km² (то су: Вал д'Аоста, Лигурија, Фурланија-Јулијска Венеција, Молизе — до 1964. постојала је јединствена област Абруци-Молизе — Умбрија, Абруци, Луканија-Базиликата, Марке). Крајности по величини су на једној страни Сицилија са 25.708 km², а на другој Вал д'Аоста са 3.262 km². Крајности према броју становника су на једној страни Ломбардија са око девет милиона становника (од укупно 57.000.000 становника колико има Италија), на другој Вал д'Аоста са 112.000 становника. Крајности према привредној развијености су на једној страни Ломбардија и Пијемонт, као привредно веома развијене, на другој Луканија, Калабрија и Пуља, као привредно заостале.

Аутономија у Италији првенствено обухвата аутономно вршење законодавне власти области, чији је делокруг, када су у питању области с обичним положајем таксативно Уставом прописан (чл. 117). Међутим, законодавна власт области у том делокругу није апсолутна. Она је подвргнута трима значајним ограничењима: 1) врши се у границама основних начела утврђених законима републике; 2) не може бити у супротности с националним интересима; 3) не може бити у супротности с интересом других области. Према тумачењу Уставног суда, обласним законима не могу се уводити нове кривичне санкције. За законодавну аутономију области најјача су прва два ограничења. Прво од њих подразумева да област може доносити законе тек пошто је у истој материји држава донела закон о основним начелима законског уређивања односне материје. А то значи да закон области у тој материји нема својство оригиналног прописа. Друго од ограничења подразумева сагласност закона области с националним интересима, чије установљивање није само ствар законске регулативе него и политичке процене. Како су ова три ограничења у Уставу постављена кумулативно, то су законодавна овлашћења области с обичним положајем у наведеним материјама знатно поткресана.

У законодавној надлежности области с посебним положајем, поред таксативно наведених материја које су у законодавној надлежности области с обичним положајем, налазе се „и друге материје наведене у уставним законима“ (чл. 117, ст. 2. *in fine* Устава). Резимирајући речено, могуће је разликовати три врсте законодавних овлашћења области⁽⁵⁷⁾: 1) искључиво законодавну надлежност (*competenza legislativa esclusiva*), у границама незнатних ограничења, која припада само областима с посебним положајем; 2) конкурентну или подељену (*ripartita o concorrente*) — овај облик законодавне надлежности одговара појму паралелне законодавне надлежности у федералној држави, која припада свим областима, и оним с обичном аутономијом, с изузетком области Вал д'Аосте; 3) интегративно-„акүзативну“ (*integrativa delegata*) законодавну надлежност, која припада свим областима, осим Сицилији. У искључивој законодавној надлежности области држава не може интервенисати својим законима, ту обласна законодавна надлежност искључује законодавну надлежност државе. Ипак је и та, искључива законодавна надлежност области, подвргнута одређеним, од области до области разли-

(57) L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958.

читим ограничењима. Са становишта законитости, реч је о следећим ограничењима: 1) ограничењу уставности, које произлази из начела хијерархије извора права; 2) ограничењу у вези с материјом, пошто се ова законодавна надлежност може вршити само у материјама изричито наведеним, тј. када је на листи законодавне надлежности области утврђеној у њеном статуту који се доноси у облику уставног закона (а не и када је одређена путем општих формула, одн. правних стандарда); 3) ограничењу у вези с територијом, пошто област не може доносити законе који би важили на територији друге области; 4) ограничењу у вези с основним начелима правног поретка државе (статут Сицилије изричито не предвиђа овакво ограничење, али се сматра да оно и за ову област важи и то како с обзиром на унитарно начело из чл. 5. Устава Италије тако с обзиром на разлог аналогije са законодавном надлежношћу других области с посебним положајем); 5) ограничењу везаном за велике економске и друштвене реформе државе (пошто се законодавна надлежност има вршити само у границама норми о тим великим реформама); 6) ограничењу везаном за међународне обавезе државе (ни ово ограничење не предвиђа статут Сицилије, али се опет сматра да оно подједнако обавезује и ову област као и остале области с посебним положајем). Уз сва ова ограничења, обласни закони донети у искључивој законодавној надлежности области не могу бити у супротности с националним интересима ни с интересима других области. Конкурентна или подељена законодавна надлежност карактерише се заједничким, државним и обласним, законским регулисањем исте материје, али с различитим овлашћењима, сагласно начелима одређеним Уставом. У материји која је у законодавној надлежности области држава може постављати основна начела (у литератури се истиче да би држава требало да се уздржава од таквих продирања у законодавну надлежност области) својим законима, који припадају типу оквирних закона (*leggi-cornice*, *lois cadres*), што значи да обласном законодавцу тада преостаје да на основу њих у истој области уреди детаље. Интегративно-„акузативна“ законодавна надлежност је додатна законодавна надлежност области и може се предвидети законом државе. У суштини то је делегирана законодавна надлежност с државе на област, која важи само за поједини случај и коју држава може у свако доба опозвати (у случају да сматра да у датом моменту мора интервенисати својим законом). Иначе, у хијерархији нормативних аката у Италији обласни закон стоји испод закона државе који доноси национални парламент и то како због своје слабије правне снаге од овог, тако и због уже законодавне материје и мањег простора на коме важи.

Поред законодавне, области уживају и знатну управну власт. Ова им власт припада у истој материји у којој имају законодавну надлежност, на начелу паралелизма. Но, поред ових управних овлашћења које области уживају на основу Устава, држава може законом делегирати овлашћење области за доношење прописа за извршавање државних закона, као и за вршење управних послова (чл. 118, ст. 2. Устава). Судска власт је јединствено организована за целу државу и ван је круга аутономних права области.

Обласна аутономија подразумева још и финансијску аутономију, као и сопствене органе. Финансијска аутономија, која је гарантована

Уставом, простире се „у облицима и границама утврђеним законом републике“ (одређена је Законом од 1970), а у сагласности с финансијама државе и јединицама локалне управе (провинције и општине). Основ финансијске аутономије области су сопствени обласни порези и квоте државних пореза у сразмери с обласним потребама које се крећу у границама аутономног обласног делокруга. Ради остваривања посебних циљева, а посебно ради унапређивања Југа и острва, држава законом додељује областима посебне доприносе.

Самостални органи области су: обласно веће, обласни одбор и његов председник. Обласно веће (*Consiglio regionale*) је представничко тело области и као такво носилац је законодавне и уредбодавне власти (доноси и обласни буџет), али је оно поред тога и носилац креативно-политичке функције, пошто усваја смернице обласне политике. Зависно од величине области, обласно веће састоји се од 30 (у областима до два милиона становника) до 80 чланова (у областима с више од шест милиона становника), непосредно изабраних на начелу сразмерног представништва од стране грађана (активно и пасивно бирачко право имају лица која су на дан избора навршила 18 година и старија) настањених у области на време од пет година, као и посланици државног парламента. Обласни одбор (*Giunta*) бира се и опозива од стране обласног већа из реда чланова већа. У зависности од броја становника области, обласни одбор има шест до дванаест сталних чланова и од два до четири заменика чланова, с тим што се, осим у статуту Умбрије, који број чланова обласног одбора фиксира на осам, у статутима области утврђује само или минималан или максималан број чланова овог органа. Чланови обласног одбора старешине су или заменици старешина обласних управних ресора. Бирају се на исто време на које је изабрано и обласно веће — на пет година. Обласни одбор има право законодавне иницијативе код обласног већа. Обласно веће не може делегирати своја законодавна овлашћења обласном одбору, нити одбор може доносити акте који имају снагу обласног закона. Председник обласног одбора је шеф обласне егзекутиве и представља област споља и унутра. Он није само председник једног колективног обласног органа него је и посебан обласни орган, који има самостална овлашћења за чије вршење није надлежан колективни орган коме председава. Бира га из реда својих чланова обласно веће, тајним гласањем, исто тако на време од пет година. Председник проглашава обласне законе и уредбе, стара се о вршењу управних послова делегираних с државе на област, повинује се упутствима централне владе (он тако у својој личности кумулира две различите функције: шефа области и владиног службеника) ⁽⁵⁸⁾. Области немају судску аутономију (такву аутономију уживала је једино Сицилија до одлуке Уставног суда од 1970) ⁽⁵⁹⁾. Поред ових органа о којима је до сада било речи, а који су непосредно одређени Уставом, статуту области предвиђају и неке друге органе, особито везане за унутрашњу организацију обласног већа. Што се тиче односа између обласних органа власти међусобно, они су постављени према моделу националног система власти, који припада типу рационализованог парламентаризма. Статуту области Пијемонт, Лигурије и Молизе усвајају систем гласања о пове-

(58) P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, p. 650.

(59) V. Ottaviano, *op. cit.*, p. 33.

рењу обласном одбору. Бискарети ди Рүфиа (Biscaretti di Ruffia) примећује да је у обласним статутима дошла до изражаја тенденција спровођења скупштинског система власти, према којој је обласни одбор чисти извршни орган (агент) обласног већа⁽⁶⁰⁾.

Схема организације власти у области утврђена у Уставу конкретизује се статутом области, који доноси обласно веће апсолутном већином (већином гласова својих чланова), а потврђује га закон државе (чл. 123, ст. 2), дакле парламент државе и то обичним законом, а не као када су у питању области с посебним положајем уставним законом. То је уједно и најважнија разлика између два типа аутономије у Италији. Парламент при том није овлашћен да уноси било какве измене у текст статута који је усвојило обласно веће, нити да избацује поједине његове одредбе. Он или потврђује текст статута у целини, онакав какав је, или га враћа обласном већу на поновно разматрање. Наиме, председник обласног већа доставља копију статута области који је веће усвојило председнику Министарског савета, који је дужан да је достави парламенту у року од 15 дана. Парламент може статут потврдити, али му може и ускратити потврду и вратити га обласном већу на поновно разматрање, али само у случају да сматра да исти није у сагласности с Уставом и законима Републике или да садржи одредбе које су у супротности с националним интересима или с интересима других области. Обласно веће тада је обавезно да у року од 120 дана од пријема таквог саопштења усвоји нов статут. Исти поступак важи и за измену статута области. Статути уређују статутарну материју „у сагласности с Уставом и законима Републике“ (чл. 123, ст. 1. Устава). Та материја обухвата следећа три питања: 1) унутрашњу организацију области; 2) вршење права иницијативе и референдума у вези с доношењем и усвајањем закона и уредаба области; 3) објављивање закона и уредаба области. Према доминирајућем мишљењу у италијанској правној науци, иако се потврђују од стране парламента државе, статути остају акти области, пошто им потврда од стране државног парламента даје само правну ефикасност, а да се они при том не претварају у комплексне акте, које доносе област и држава заједно, нити у законе државе, које доноси само држава⁽⁶¹⁾. Међутим, у праву је Бирдо (Burdeau) када закључује да области, и оне с посебним положајем, ипак нису господари свог статута. Оне не врше истинску уставотворну власт, нити имају право самоорганизовања које је суштинско својство федералне јединице⁽⁶²⁾. Будући да се статут области с посебним положајем доноси по поступку предвиђеном за промену устава, њиме се могу изменити уставне одредбе о аутономним правима и аутономним органима области с посебним положајем, област може на основу свог уставног права, које јој допушта да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности аката државе са законском снагом, одн. за решавање сукоба надлежности с државом, покренути поступак пред Уставним судом за оцену уставности таквог акта државе.

У области постоји орган државе, одн. централне владе, типа владиног повереника (комесара), који „управља административним функцијама које врши држава и усклађује их с оним које врши област“ (чл. 124.

(60) P. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 648.

(61) P. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 644.

(62) G. Burdeau, *op. cit.*, p. 414.

Устава) и који, када то национални интерес захтева, координира рад обласних органа. Њега именује председник Републике, на предлог председника обласног већа, а по претходној одлуци Министарског савета у сагласности с министром унутрашњих послова. Владин комесар (*Commissario del Governo*) је институција помоћу које се одржава веза између државе и области. Седиште владиног комесара је у главном граду области. Владин комесар у року од тридесет дана одобрава законе које је усвојило обласно веће (они се овом морају доставити у року од пет дана од дана усвајања у обласном већу), уколико се Влада државе томе не противи. У року од десет дана од давања одобрења или од истека горе поменутог рока председник обласног одбора проглашава обласне законе. После тог рока обласни закони објављују се у службеним новинама области и у року утврђеном Уставом (најраније петнаест дана од објављивања) ступају на снагу. Уколико се влада преко свог повереника у року од тридесет дана не успротиви закону усвојеном у обласном већу, закон се истеком тог рока шаље на проглашење председнику обласног одбора. Сви горе поменути рокови могу се скратити уколико обласно веће прогласи доношење одређеног закона хитним, а Влада Републике да на то свој пристанак. Ако пак влада сматра да закон изгласан у обласном већу прекорачује надлежности области или да је у супротности с националним интересима или с интересима других области, она ће у року утврђеном за давање одобрења вратити тај закон обласном већу. Веће такав закон мора поново разматрати и ако га поново изгласа апсолутном већином гласова својих чланова председник обласног одбора ће га прогласити уколико Влада није у року од петнаест дана од дана достављања тог закона покренула питање његове законитости (*questione di legittimità*) пред Уставним судом или сагласности с националним интересима, одн. интересима других области (*questione di merito* — питање о самој ствари), пред парламентом (до овог случаја до данас није дошло ниједном). У случају сумње да ли спор о ваљаности обласног закона изнети на решавање пред Уставни суд или пред домове парламента, Уставни суд одлучује ко је надлежан за решавање спора о ваљаности обласног закона.

Влада државе има јака овлашћења у вршењу надзора над радом покрајинских органа, пре свега над обласним већем (описани чл. 137, ст. 3. и 4. Устава). Но, највеће овлашћење у надзору државе над радом обласних органа има председник Републике, који под Уставом одређеним условима (чл. 126) може декретом распустити обласно веће. На тај начин, у Италији није само ограничена законодавна аутономија области него су и егзистенција, а тиме и аутономан статус обласног већа, доведени у питање. Тако се ово веће може распустити из следећих разлога: ако доноси акте супротне уставу или врши тешке повреде закона, ако на захтев Владе не смени обласни одбор или његовог председника који су исто тако извршили акте супротне уставу или тешке повреде закона, ако због оставки или немогућности да обезбеди кворум није у стању да функциониса и ако за распуштање постоје озбиљни разлози националне безбедности. Обласно веће се у тим случајевима распушта на основу образложеног декрета председника Републике, а по претходно саслушањем мишљењу Комисије посланика и сенатора (Парламентарне комисије). Истим тим декретом именује се комисија од три грађанина који испу-

њавају услове пасивног бирачког права за избор у обласно веће, са задатком да у року од три месеца распише изборе за обласно веће, да врши послове текуће администрације и предузима неодложне акте из надлежности већа, које је дужна да поднесе на потврду новом обласном већу чим ово буде било у могућности да се састане.

Акти обласне управе подлежу оцени законитости, коју у децентрализованом облику врши „државни орган на начин и у границама утврђеним законом Републике“ (чл. 125, ст. 1. Устава). Законом о установљењу и раду обласних органа од 1953. тај „државни орган“ назива се Комисија за контролу обласне управе, са седиштем у главном граду области, чије чланове именује председник Републике на предлог владе државе, одн. министра унутрашњих послова, а којој председава владин комесар. Тиме је вршење како законодавних тако и управних овлашћења области доследно подвргнуто надзору органа државе.

Као што се види, области и с једним и с другим положајем немају уставотворну власт, нити право самоорганизовања, нити могу као такве учествовати у раду државних органа, пре свега законодавном. Додуше, Устав садржи одредбу (чл. 57) према којој Сенат (други дом италијанског парламента) мора да буде изабран „на обласној основи“. Уз то свака област предлаже у парламент по три своја представника ради учешћа у избору, на заједничкој седници оба дома Председника Републике (чл. 83. Устава). Област као таква носилац је законодавне иницијативе и иницијативе за расписивање аброгаторног (*post legem*) референдума (чл. 75. Устава), као и уставног референдума (чл. 138. Устава). Најзад, представници области с посебним положајем учествују у раду Министарског савета са саветодавним гласом када се расправљају питања која се тичу одређене области (изузетно, када учествује, само представник Сицилије има право гласа).

Гарант обласне аутономије је најпре италијански Устав, који садржи основне норме о аутономном делокругу и аутономним органима области. Аутономију штити и Уставни суд Италије, пред којим области могу покретати апстрактни и конкретни спор о уставности закона државе, уколико сматрају да је тим законом повређена њихова аутономија (класични уставни спор). Уколико је пак таква повреда учињена актом управе (управним актом или нормативним актом управе), област може пред Уставним судом покретати поступак за расправљање сукоба надлежности.

Из свег реченог може се закључити да је политичко-територијална аутономија у Италији најближа теоријском моделу територијалне аутономије, готово да се може узети за прототип теоријскоправног модела аутономије. Како је цела територија Италије прекривена мрежом јединица политичко-територијалне аутономије — областима (регионима), то су поједини италијански правни аутори склони да тврде да Италија по облику свог државног уређења припада типу „регионалне државе“, која

је *tertium genus* у поређењу с два традиционална модела државног уређења — унитарном и федералном државом⁽⁶³⁾.

Четири од пет области с посебним положајем почеле су стварно да функционишу у току 1948. (Сицилија је чак донела свој статут средином 1946, пре Устава Италије), док је пета, Фурланија-Јулијска Венеција, због отворених граничних питања и неких међународноправних проблема, образована тек 1964, на основу статута који је парламент државе, као што је Уставом прописано, донео Уставним законом јануара 1963. Остваривање уставних одредаба о областима с обичним аутономним положајем формалноправно је отпочело доношењем Закона о установљењу и деловању обласних органа од 1953. (*Gazzetta Ufficiale*, N 52/1953, 3 marzo), а настављено деценију и по касније доношењем Закона о избору обласних органа (*Legge elettorale*) од 1968. (*Gazzetta Ufficiale*, N 61/1968, 6 marzo), који се сматра прекретницом у реализацији уставних одредаба о обичној аутономији, Закона о финансирању (*Legge finanziaria*) области од 1970. (*Gazzetta Ufficiale*, N 127/1970, 22 maggio) и тзв. Закона Пјераћини-Сињорело (*Legge Pieraccini-Signorello*) од 1970. (*Gazzetta Ufficiale*, N 3/1971, 8 gennaio), којим је измењен поменути Закон од 1953. у правцу проширења обласне аутономије. Тек су потом, 7. и 8. јула 1970. (у изборима је узело учешће 92,4% бирача, много већи проценат него у изборима за државни парламент) изабрана обласна већа у 15 области с обичном аутономијом, чиме је, фактички (у литератури се наводи да се ова оснивачка фаза, обухватајући доношење пратећих аката, протекла на још седам година и да је овај облик аутономије у потпуности остварен тек 1977, дакле 30 година после доношења Устава)⁽⁶⁴⁾, коначно и тај облик аутономије почео да функционише. Све дотле, готово пуне 23 године, овај облик аутономије у Италији био је мртво слово на папиру.

6. Овај, углавном сумаран преглед стања политичко-територијалне аутономије у Европи, омогућује нам да на основу упоређивања изложених система изведемо следеће синтетичке закључке:

Прво, одступања од теоријског „модела“ политичко-територијалне аутономије су очигледна, премда је једно његово минимално „језгро“ у свим горе описаним системима државног уређења ипак сачувано. Ова одступања иду при том у два правца: једанпут, на више, у смислу давања аутономним јединицама веће аутономије, која се готово изједначује са степеном децентрализације федералне јединице у федерацији, чак га у појединим обележјима и превазилази (пример аутономне републике у СССР), други пут на ниже, у смислу смањивања степена аутономије готово на степен децентрализације јединице локалне самоуправе (пример Азорских острва и Мадере у Португалији). Чини се да је у теоријском смислу политичко-територијална аутономија најчистије постављена у Италији у облику области с обичним положајем.

(63) F. Cuocolo, *Les regions en Italie*, реферат за округли сто *Le federalisme et le regionalisme dans le monde contemporain*, одржан у Београду 24—27. маја 1979, стр. 36. Веома је одлучан у супротном мишљењу Бирло, када каже да италијанска аутономија доказује како „између федералне државе и децентрализоване унитарне државе нема места за трећу формулу, која би била регионална држава или политички регионализам. Проблем региона може бити исполитизован, али регион није политички ентитет.“ G. Burdeau, *op. cit.*, p. 416—417.

(64) G. A. Vasiljeva, *Pravovoe položenie oblastej s obyčnym statutom v Italjanskoj Respublike*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, 5/1953, стр. 123.

Друго, политичко-територијална аутономија јавља се у различитим друштвено-историјским системима. Разлоге њеног институционасања можемо груписати у четири основна: 1) етничко-језички; 2) географско-територијални; 3) економски; 4) културно-историјски. Уочљиве су историјски и друштвено-политички две различите ситуације у којима се рађа и постоји политичко-територијална аутономија. Једанпут, под унутрашњим или спољним притиском, ради решења неке тренутне ситуације, одн. без искрене жеље да аутономија ухвати корене. Други пут, као последица „реалне друштвене конституције“, која је плуралистичка и претпоставља аутономију, што се изражава у принципијелном и складном облику државног уређења земље, које омогућује посебностима у јединственој држави да се политички и друштвено изразе као такве.

Треће, нема политичко-територијалне аутономије као облика политичке децентрализације без аутономног вршења законодавне функције од стране органа територијалних аутономних јединица. У супротном реч је само о културној аутономији на одређеној државној територији. То је демаркациона линија између појмова локалне самоуправе и политичко-територијалне аутономије. При том закон аутономије увек има слабију правну снагу од закона државе, одн. федералне јединице у оквиру којих постоји аутономија.

Четврто, аутономни делокруг остварују органи који су аутономни од централних државних органа. Систем власти у аутономним јединицама по правилу је заснован на истом начелном моделу на коме и систем централне државне власти. У земљама с капиталистичким друштвеним уређењем то је по правилу парламентаризам, премда, у односу на централну власт, много више померен ка скупштинском систему власти, а у земљама са социјалистичким друштвеним уређењем то је по правилу скупштински систем власти. Свуда је носилац законодавне власти представничко тело, а извршне посебни органи које то тело бира, у већини земаља с територијалном аутономијом из реда својих чланова. У многим земљама (у Италији, у Шпанији, на Аландским острвима у Финској, на Фарским острвима у Данској и сл.) индивидуализује се као посебни орган председник аутономног органа извршне власти. Посебну врсту аутономних органа чине и органи управе. По правилу, ова органска аутономност не обухвата судове (изузетак је Северна Ирска и поједини облици територијалне аутономије у СССР, аутономне заједнице у Шпанији, које у оквиру јединствене судске организације имају своје високе судове правде, као и Сицилија у Италији до 1970), јер је судска функција ван оквира аутономног делокруга.

Пето, појам политичко-територијалне аутономије, у земљама у којима постоје одговарајући друштвени основи, апсорбује у себи језичку и културну аутономију (Аландска острва, Фарска острва, аутономне јединице у СССР, аутономне заједнице у Шпанији).

Шесто, нема политичко-територијалне аутономије без реалне материјалне основе, која се састоји од финансијске аутономије аутономних јединица, а која је у већини земаља ограничена.

Седмо, осим у СССР и донекле Шпанији (и сасвим симболично у Данској), нигде аутономне јединице као такве не учествују у раду централних органа државе (унитарне државе или федералне јединице),

оне не могу као такве учествовати у формирању државне воље. То је због тога што аутономне јединице нису федералне јединице, а то је, опет, демаркациона линија која дели појам аутономне јединице од појма федералне јединице. Још се мање може очекивати да се за одлуке које доносе централни државни органи тражи сагласност органа аутономних јединица, јер је то, као што је познато, обележје конфедерације, која није никакав посебан државни субјект, него договор суверених јединки чија једногласна воља доводи до одлуке „конфедералног“ органа. Овде је изузетак Аландских острва случај који потврђује правило, јер је о њиховом аутономном статусу одлучио један међународни форум (Друштво народа), па се закон националне државе (Финске) о аутономији острва може мењати само ако се с тим сагласи аутономна покрајинска скупштина.

Осмо, јединице политичко-територијалне аутономије, будући да се у њима остварује аутономија у оквиру шире целине — државе или федералне јединице — налазе се под надзором те целине (њених органа). Тај надзор остварују различити државни органи, на различите начине и с различитим овлашћењима. Та се овлашћења свде на одговарајуће санкције према аутономној јединици — према органима и према актима аутономије. Две најстроже такве санкције су: распуштање аутономних органа (најчешће представничког тела) и стављање ван снаге (ништење или укидање) закона аутономије. Надзор може ићи дотле да поред аутономних органа у јединицама територијалне аутономије постоје и посебни органи централне власти (владин комесар у Италији, гувернер у Финској, владин комесар на Фарским острвима у Данској, Министар Републике у Португалији, делегат владе у Шпанији).

Девето, осим у Италији и Шпанији (случај Белгије је нешто посебно, пошто у овој земљи не постоји чиста политичко-територијална аутономија), аутономне јединице су свуда унеле „асиметрију“ у државно уређење односне земље. Само је у Италији и Шпанији цела државна територија прекривена аутономним јединицама, па су то у правом смислу „државе аутономија“, док је у осталим европским земљама само део државне територије, одн. становништва те територије, обухваћен политичко-територијалном аутономијом. Како то становништво већ учествује у раду централних државних органа, то је оно поновним учешћем у раду својих аутономних органа добило више политичких права у односу на становништво које живи на територији која није конституирана као аутономна јединица. Тиме је отворено питање једнакости грађана у државама с оваквим асиметричним државним уређењем.

Десето, политичко-територијална аутономија је у суштини компромисни облик државног уређења. Аутономија је уведена у државама у којима, с једне стране, посебни територијални колективитети нису били толико јаки да извојују статус федералне јединице, али су били довољно јаки да се изборе за политичко-територијалну аутономију и у којима је, с друге стране, централна државна власт, у интересу очувања свог јединства и јединства државног подручја била присиљена да једном свом делу „подари“ законодавну аутономију, а да њено вршење подведе под свој надзор. Територијална аутономија је за своје субјекте, аутономне јединице, субјективно, у клици федерација, предфедерално државно уређење. За централну државу, пак, она је средство очувања унитарног

државног уређења, недељивости и јединства унитарне државе. У државама с таквим обликом државног уређења ни један од његова два субјекта није задовољан оним колико је добио, одн. због оног чега се лишио: аутономне јединице сматрају да нису добиле довољно аутономије, централна држава сматра да се лишила знатних овлашћења. Вероватно је такав, у основи компромисан карактер овог облика државног уређења, разлог што територијална аутономија није у науци била предмет студиознијег истраживања. Али, тиме се не може порећи једна истина — да је територијална аутономија у етничко-језички, културно, економски, историјски и сл. плуралистичким и хетерогеним државама значајан „вентил сигурности“, кроз који се стишавају напетости и сукоби, које за собом повлачи њихово мање или веће игнорисање у унитарној држави.

*dr Ratko Marković,
Professor, Faculty of Law, Kragujevac*

SUMMARY

POLITICO-TERRITORIAL AUTONOMY IN EUROPE

European countries in which territorial autonomy exists can be classified in several groups. The first would consist of the ones in which this form of territorial decentralization, practically ceased to exist, either because it was surpassed by higher forms (the federalism in Czechoslovakia), or because of attempts to terminate or suspend them, inaugurating strong unitary order (Roumania) to which territorial autonomy presented a threat (North Ireland in the United Kingdom). Today (except in the case of North Ireland), these forms of territorial autonomy are only of comparative interest. The second group consists of countries in which territorial autonomy does not carry political significance and where they are established as so-called *limitrof* areas (as is the case of the autonomy in Finland, Portugal and Denmark). The third consists of only two countries, Spain and Belgium, in which territorial autonomy primarily represents the complexity of national societies, as well as a form of anticipated federal establishment. Finally, the fourth group consists of two countries in which territorial autonomy represents a prototype of this form of territorial decentralization in the present dominating social systems (socialist and capitalist) — the Soviet Union and Italy.

On the basis of these parallel non-comparative analysis of European systems of territorial autonomy, the author comes to ten comparative synthetical conclusions regarding the forms of decentralization. Even though territorial autonomy is regarded as a compromise form of state order, the author is of the opinion that in states of pluralist nature and heterogen social composition it represents a specific "security system" through which tensions and conflicts resulting from ignoring social (ethno-linguistic, cultural, economic, historical etc.) differences in a unitary state, are calmed.

dr Ratko Marković,
Professeur à la Faculté de droit de Kragujevac

RESUMÉ

L'AUTONOMIE POLITIQUE ET TERRITORIALE EN EUROPE

Les pays européens dans lesquels existent l'autonomie territoriale peuvent être classifiés dans quelques groupes. La première, qui comprend les pays où ce type de décentralisation territoriale est pratiquement cessé d'exister, puisqu'il est dépassé par une forme plus haute (le fédéralisme en Tchécoslovaquie), ou puisqu'on a essayé de le supprimer, c'est à dire de le suspendre, en introduisant le régime unitaire plus solide (Roumanie), ou les pays qui ont estimé que l'autonomie territoriale représente le danger (Irlande du Nord dans le Royaume-Uni). Aujourd'hui ces types (en exception l'Irlande du Nord) d'autonomie territoriale provoquent seulement l'intérêt comparatif. La deuxième groupe comprend les pays dans lesquels l'autonomie territoriale n'a pas une importance politique et elle est constitué dans les régions limitrophes (comme l'autonomie en Finlande, Portugal et Danemark). La troisième groupe, représentée par l'Espagne et la Belgique, dans lesquels l'autonomie territoriale est l'expression de la complexité nationale de ces pays et la forme du régime d'état avant-fédéral. Le cas d'autonomie en Belgique est spécifique, puisqu'il n'a pas tous les caractéristiques d'une vraie autonomie territoriale. La quatrième groupe, enfin, est consisté des deux pays qui possèdent l'autonomie territoriale qui sont le prototype du décentralisation territoriale dans les deux systèmes dominants aujourd'hui (du socialisme et du capitalisme). Ce sont l'Union Soviétiques et l'Italie.

Comme le résultat de ces études parallèle non-comparatifs des systèmes européens d'autonomie territoriale l'auteur a tiré dix conclusions comparatives synthétiques sur ce type de décentralisation. Pourtant qu'il estime l'autonomie territoriale comme une forme du système d'état compromissaire, l'auteur pense qu'elle est une «soutape de sûreté» importante dans les pays avec une structure sociale pluraliste et hétérogène, qui diminue les tensions et les conflits qui peuvent être provoqués par ne faisant aucun cas des différences (ethniques, linguistiques, culturelles, économiques, historiques etc.) dans un pays unitaire.

*др Драгољуб Атанацковић,
редовни професор Правног факултета у Београду*

РЕАЛИЗАЦИЈА СВРХЕ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА КРОЗ ИЗБОР ЊИХОВЕ ВРСТЕ И МЕРЕ(*)

I.

Може се рећи да је питању сврхе кривичних санкција у нашем кривичном законодавству поклоњена велика пажња. Кривични закон СФРЈ најпре одређује сврху кривичних санкција уопште (чл. 5. ст. 2), а затим одређује сврху сваке врсте кривичних санкција понаособ: у чл. 33. одређује сврху казне, у чл. 51. одређује сврху условне осуде и судске опомене, у чл. 60. одређује сврху мера безбедности и у чл. 74. одређује сврху васпитних мера и малолетничког затвора.

Осим тога, закон у извесном броју одредаба, којима регулише одређена питања везана за примену кривичних санкција — упућује суд на то да води рачуна о остварењу сврхе казне одн. других кривичних санкција. Тако у чл. 41. тач. 2. закон налаже суду да при одлучивању о ублажавању казне води рачуна о томе да ли се и са ублаженом казном може постићи сврха кажњавања. У чл. 45. закон одређује посебни основ за ослобођење од казне везујући његову примену само за такве случајеве када је очигледно да изрицање казне не би одговарало сврси кажњавања. Пооштравање казне у случају вишеструког поврата закон такође везује за потребу да се тако пооштреном казном оствари сврха кажњавања (чл. 46. ст. 3). Код одмеравања казне осуђеном лицу закон одређује да се неће применити правила о одмеравању јединствене казне за стицај кривичних дела у коју би се урачунала казна или део казне коју је осуђени издржао — уколико се тиме не би могла остварити сврха кажњавања с обзиром на трајање неиздржаног дела раније изречене казне (чл. 49. ст. 2). У чл. 53. ст. 4. се каже да суд приликом одлучивања о томе да ли ће изрећи условну осуду има да води рачуна о њеној сврси. Када је у питању условна осуда са заштитним надзором, закон прописује да суд може заштитни надзор укинати пре истека одређеног времена, ако утврди да је испуњена сврха ове мере. У чл. 59. ст. 4. каже се да суд, приликом одлучивања о томе да ли ће изрећи судску опомену, има да води рачуна о њеној сврси. Кад одлучује да ли ће изрећи неку заводску васпитну меру пунолетном лицу млађем од 21.

(*) Рад је изложен на саветовању Удружења за кривично право и криминологију Србије, одржаном 14. и 15. јуна 1984. године.

године за кривично дело које је учинио као млађи малолетник — суд је обавезан да има у виду сврху ове васпитне мере (чл. 81. ст. 3). Такође, суд је обавезан да има у виду сврху заводске васпитне мере или малолетничког затвора када у смислу чл. 81. ст. 3. одлучује о њиховом изрицању пунолетном лицу које је кривично дело извршило као старији малолетник. Исто тако и код изрицања васпитних мера лицу које је кривично дело извршило као млађи пунолетник у смислу члана 82. ст. 1. — суд је дужан да води рачуна у томе да ли се васпитном мером може постићи сврха која би се остварила изрицањем казне.

II.

Овако велика пажња коју законодавац поклања одређивању сврхе кривичних санкција и овако често обавезивање суда да води рачуна о сврси кривичних санкција приликом њиховог конкретног изрицања могло би да наведе на закључак да судови имају у закону веома чврст ослонац за избор врсте и мере кривичне санкције и да њихова оријентација у том погледу одговара интенцији законодавца.

Међутим, подаци о изреченим кривичним санкцијама од стране судова говоре сасвим другачије. Они показују да се судови у избору врсте и мере кривичних санкција крећу неким „својим“ правцима који се очигледно не поклапају са правцима на које указују горе (под I.) наведене законске одредбе.

Пре свега када је реч о избору врсте кривичне санкције запажа се знатна неравномерност у изрицању појединих кривичних санкција што даје основа за претпоставку да судови не виде у свим кривичним санкцијама могућност остварења оне сврхе коју је законодавац њиховим прописивањем предвидео.

Када је у питању избор мере кривичне санкције (ту је реч практично о казнама), запажа се такође знатно неподударање између законом предвиђеног и од стране суда изреченог. Наиме, судови изричу знатно блаже казне од оних које закон за поједина кривична дела у просеку предвиђа (највећи број изречених казни се креће око посебног минимума или испод њега). То такође указује на претпоставку да између сврхе казне коју закон има у виду приликом њеног предвиђања за поједина кривична дела и сврхе казне коју суд приликом њеног конкретног изрицања има у виду — постоји знатно неслагање.

Ради потврде ових констатација у даљим излагањима најпре ћемо изнети и анализирати статистичке податке о изреченим врстама кривичних санкција, а потом и податке о врстама и мерама изречених казни⁽¹⁾.

1. Подаци о изреченим врстама кривичних санкција

Ради анализе података о изреченим врстама кривичних санкција у табели I дајемо преглед изречених кривичних санкција пунолетним учиниоцима кривичних дела у СР Србији у периоду 1971—1980. године.

(1) Користићени су подаци Савезног завода за статистику: Пунолетни учиниоци кривичних дела 1980., „Статистички билтен“ 1352, Београд, фебруара 1983.

Табела I

*Преглед изречених кривичних санкција пунолетним лицима
у СР Србији у периоду 1971—1980. године*

Година	Укупно	Казна	Проглаш. кривим а ослобођ. од казне	Условна осула	Судска опомена	Мере безб.	Васп. мере
1971.	42.104	12.216	14	28.503	1.367	497	4
1972.	44.212	15.467	17	27.671	1.058	629	5
1973.	39.008	21.372	13	16.992	804	1.001	7
1974.	43.422	24.139	15	18.340	927	1.070	1
1975.	46.815	22.256	23	20.622	914	1.297	—
1976.	43.737	22.604	1	20.284	846	1.430	2
1977.	43.364	24.299	2	18.118	843	1.319	2
1978.	39.115	22.425	21	15.820	846	1.283	3
1979.	38.292	22.130	23	15.498	636	1.522	5
1980.	40.735	22.901	33	17.212	586	1.680	3

Подаци из наведене табеле I показују да судови нису подједнако користили све инструменте индивидуализације кривичне санкције које им закон пружа тј. да постоји велика несразмера у броју изречених појединих врста кривичних санкција. Ово се још јасније запажа ако се имају у виду проценти изречених казни, условних осуда, судских опомена и мера безбедности (табела II).

Табела II

*Проценти казни, условних осуда, судских опомена и мера безбедности
изречених у СР Србији у периоду 1971—1980. године*

	1971.	1972.	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.	1978.	1979.	1980.
Казне	29,0	34,9	54,8	55,6	47,6	51,7	56,0	57,3	57,8	56,2
Усл. осуде	67,7	62,6	43,6	42,2	44,0	46,3	41,8	40,4	40,5	42,2
Суд. опом.	3,2	2,4	2,1	2,1	1,9	1,9	1,9	2,2	1,7	1,4
Мере безб.	1,2	1,4	2,6	2,5	2,8	3,3	3,8	3,3	3,9	4,1

а) Пада у очи изразито мали број изречених мера безбедности. Табела II показује да је проценат изречених мера безбедности у односу на укупан број изречених кривичних санкција веома мали. Додуше може се запазити изврстан пораст процента изречених мера безбедности из године у годину али и највећи проценат од 4,12 у 1980. години несумњиво указује на занемарљиво мало учешће ових кривичних санкција у укупном броју изречених кривичних санкција.

б) Још су мањи проценти изречених судских опомена. Овај мали проценат изречених судских опомена посебно је интересантан када се

имају у виду врло високи проценти изречених условних осуда. И судска опомена и условна осуда представљају санкције које се кривично одговорним учиниоцима изричу уместо казне. Ради се о тзв. мерама упозорења које у основи имају исту сврху па је утолико нејасније зашто су судови тако различито поступали у избору ових кривичних санкција.

Извесно објашњење за овако велику разлику у броју изречених условних осуда и судских опомена свакако лежи у томе што је и број кривичних дела за које се по закону може изрећи судска опомена нешто ужи. Судска опомена се може изрећи само за кривична дела за која је *предвиђена* новчана казна или затвор до једне године а изузетно казна затвора до три године, док се условна осуда може изрећи за кривична дела за која се *утврђује* новчана казна или казна затвора до две године, што значи да се она може изрећи и за кривична дела за која је *предвиђена* казна затвора знатно већа од две године уколико суд у конкретном случају утврди казну која није већа од две године затвора (изузета су само веома тешка кривична дела за која је у смислу чл. 53. ст. 2. и 3. ограничена одн. искључена могућност изрицања условне осуде).

С обзиром на изнето, интересно је упоредити број изречених условних осуда и судских опомена за нека кривична дела код којих су испуњени законски услови како за изрицање условне осуде тако и судске опомене. Таква дела су нпр. кривична дела против части и угледа међу којима су у пракси највише заступљена кривична дела клевете и увреде. У 1980. години је у СР Србији за ова кривична дела укупно изречено 1.291 кривична санкција од чега је условних осуда изречено 272 или 21,06%, а судских опомена — 120 или 9,2%. Разлика у броју и проценту изречених условних осуда и судских опомена је овде нешто мања у поређењу са разликом коју показује табела II — али је ипак знатна.

Када је реч о условној осуди, треба истаћи да су условне осуде са заштитним надзором изузетно ретко изричане. Број изречених условних осуда са заштитним надзором у СР Србији у 1980. години износи 5 — што у односу на укупан број изречених условних осуда (17.212) износи свега 0,03%. Ово је још један показатељ неуједначености судске праксе у избору инструмената индивидуализације кривичне санкције које је закон судовима ставио на располагање.

в) Подаци о изреченим васпитним мерама не могу се упоређивати са подацима о осталим кривичним санкцијама изреченим пунолетним лицима јер се они односе само на једну категорију пунолетних лица тј. на млађа пунолетна лица. Васпитне мере које су изречене малолетним учиниоцима такође се не могу стављати у однос према другим изреченим кривичним санкцијама, пошто те друге кривичне санкције нису ни могле доћи у обзир да се изрекну овој категорији учинилаца кривичних дела. Међутим, ако се засебно посматрају подаци о броју изречених кривичних санкција према малолетним учиниоцима кривичних дела — такође се може запазити неуједначеност у изрицању ових кривичних санкција. Ово јасно показују подаци из табеле III који се односе на број изречених васпитних мера, казне малолетничког затвора и мера безбедности према малолетницима у СР Србији у 1980. и 1981. години⁽²⁾.

(2) Подаци за табелу III. су добијени у Статистичком заводу СР Србије.

Табела III

*Подаци о изреченим кривичним санкцијама малолетним учиниоцима
кривичних дела у СР Србији у 1980. и 1981. години*

Врста кривичних санкција	1980.	1981.
Васпитне мере	1.720	876
Дисциплинске мере		
— укор	379	259
— дисциплински центар	22	—
Мере појачаног надзора		
— родитеља или стараоца	371	233
— у другој породици	1	1
— органа старатељства	388	289
Заводске мере		
— васпитна установа	53	43
— васпитно-поправни дом	54	50
— специјализована установа	2	1
Казна малолетничког затвора	9	9
Укупно осуђених	1.279	885
Мере безбедности	8	4

Као што се из табеле III види, малолетницима је изречено око 90% (1980. — 91,4, а 1981. — 89,76) васпитних мера ванинституционалног карактера а око 9—10% заводских васпитних мера. Ако се посматра апсолутни број изречених појединих васпитних мера, може се запазити да су најређе изрицане мере упућивања у дисциплински центар за малолетнике, појачаног надзора у другој породици и упућивања у специјализовану установу. Ово се да објаснити тешкоћама у организовању њиховог извршења⁽³⁾.

Број изречених казни малолетничког затвора је такође веома мали, али то је и разумљиво када се има у виду да је казна малолетничког затвора по закону конципирана као изузетна санкција. Наиме, одредбом чл. 77. КЗ СФРЈ суд се практично упућује да у принципу изриче васпитне мере, а да се за малолетнички затвор определи само онда када њено изрицање не би било оправдано због тешких последица кривичног дела и високог степена кривичне одговорности. Осим тога, истом одредбом примена малолетничког затвора је сужена само на случајеве када је у питању веома тешко кривично дело за које се може изрећи казна затвора тежа од пет година.

На крају, када су у питању кривичне санкције према малолетницима треба запазити да је број мера безбедности изречених према малолетницима изузетно мали. Од укупног броја осуђених у 1980. години

(3) Види о томе О. Матић, *Примена и извршење кривичних санкција у Југославији*, реферат на саветовању које је организовао Институт за криминолошка и социолошка истраживања на тему „Извршење кривичних санкција у Југославији са посебним освртом на улогу органа правосуђа и органа социјалне заштите у њиховом извршењу“ у Аранђеловцу, октобра 1980. године, стр. 25.

(1.279) изречено је 0,62% мера безбедности, а од укупног броја осуђених у 1981. години (885) изречено је 0,45% мера безбедности.

Табела IV

Подаци о изреченим казнама пунолетним учиниоцима кривичних дела у СР Србији у 1980. години

Казне	Кривична дела против								
	Укупно	основа соц. самоупр. друштв. уређ. и безб. СФРЈ	живота и тела	части и угледа	имовине	привреде	безбед. јавног саобраћаја	службене дужности	осталих крив. дела
Смртна казна	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Затвор	9.126	55	1.568	89	588	3.405	1.191	748	1.482
од 20 г.	16	—	12	—	—	3	—	—	1
преко 10—15 г.	84	—	64	—	—	17	1	1	1
преко 5—10 г.	221	7	93	—	3	89	3	6	18
преко 3—5 г.	316	10	50	—	6	150	22	18	60
преко 2—3 г.	351	8	44	—	5	145	61	28	60
преко 1—2 г.	920	15	81	4	33	390	147	107	143
преко 6—12 м.	1.534	4	168	13	64	620	292	157	216
преко 3—6 м.	2.454	8	316	14	118	1.023	333	227	415
преко 2—3 м.	1.582	1	243	14	111	578	202	128	305
преко 1—2 м.	978	2	274	15	135	229	95	42	168
до 30 дана	670	—	223	29	113	161	35	32	77
Новчана казна	13.774	—	2.302	3.565	1.143	1.175	4.510	44	1.135
преко 5.000 дин.	1.305	—	15	13	189	39	987	14	48
1.001—5.000 динара	8.209	—	1.714	1.224	691	618	3.340	28	594
до 1.000 дин.	4.260	—	573	2.328	263	518	183	2	393

2. Подаци о врстама и мерама изречених казни

Из табеле IV се види да и у погледу изрицања казни по врсти и мери постоји знатна неуједначеност. Ако се посматрају изречене казне затвора, може се закључити да је највећи број ових казни изречен у минималном трајању. Казни затвора до две године изречено је 8.138, што у односу на укупан број изречених казни затвора износи 89,17%. У апсолутним цифрама посматрано, највећи број изречених казни затвора отпада на казне затвора од 3—6 месеци.

Такође однос казни затвора и новчаних казни показује да су се судови знатно чешће опредељивали за блажу врсту казне (тј. новчану

казну). У укупном броју изречених казни новчана казна учествује са 60,14%. Овај проценат је знатан када се има у виду да број инкриминација код којих је предвиђена новчана казна (као алтернативна затвору) учествује у укупном броју инкриминација са свега 9,73%⁽⁴⁾. Ово упућује на закључак да је знатан број новчаних казни изречен путем ублажавања казне (у смислу чл. 43. ст. 1. тач. 5. КЗ СФРЈ) за кривична дела код којих она није ни предвиђена. Очигледна потврда овог закључка може се пронаћи у подацима о изреченим казнама за кривична дела против безбедности јавног саобраћаја. У овој групи кривичних дела ни за једно кривично дело није предвиђена новчана казна, па је ипак за ова кривична дела изречено 4.510 новчаних казни, што је 4 пута више од укупног броја казни затвора изречених за ова дела. Када се броју новчаних казни додају и казне затвора до две године — онда произлази да од укупног броја казни изречених за ова кривична дела 98,47% отпада на најминималније казне. Према подацима који се односе на изречене кривичне санкције у СР Србији од 1975—1977. године⁽⁵⁾ применом чл. 42. ст. 2. КЗ најчешће је ублажавана казна лицима осуђеним за кривична дела против опште сигурности људи и имовине (међу која су спадала и кривична дела угрожавања јавног саобраћаја) и то у 52,65% од укупног броја осуђених лица за ова кривична дела. Проценати ублажених казни учиниоцима осталих кривичних дела су нешто мањи и износе: 48,40 — за кривична дела против здравља људи, 33,55 — за кривична дела против службене дужности, 28,06 — за кривична дела против живота и тела, 21,13 — за кривична дела против привреде, 20,92 — за кривична дела против друштвене и приватне имовине.

III.

После изнетих података о трендовима изрицања кривичних санкција у нашој судској пракси поставља се питање зашто се казнена политика судова разликује од казнене политике законодавца односно шта је разлог формирања — како то каже Хорватић⁽⁶⁾ — „аутономне казнене политике судова, која очигледно не следи интенције законодавца“. Не ради ли се — како то каже Бавцон⁽⁷⁾ — о „кризи казне која је захватила читав цивилизовани свет“? Не налазимо ли се — како то каже Бајер⁽⁸⁾ — „у историјском стадију изумирања казне“?

Ублажавање репресије није само стално растућа појава. Оно је већ сада, може се рећи, дошло до своје крајње тачке. „Наниже се више не може — каже Бавцон⁽⁹⁾ — јер су могућности ублажавања такоређи

(4) Овај податак је узет из књиге Ж. Хорватића, *Избор казне у Југословенском кривичном праву и судској пракси*, Загреб, 1983, стр. 161) и односе се на број инкриминација у КЗ СФРЈ и КЗ СР Хрватске. Нисмо сматрали потребним да наведени проценат израчунавамо посебно према броју инкриминација у КЗ СФРЈ и КЗ СР Србије, јер смо уверени да су одступања, уколико их уопште и има, сасвим незнатна и да не могу битно утицати на закључке које овде изводимо.

(5) Ш. Вуковић, *Састав и учесталост изречених санкција у пракси судова у Србији*, „Југословенска ревија за криминологију и кривично право“ (у даљем тексту: ЈРКК), бр. 2/80, стр. 156.

(6) Ж. Хорватић, *op. cit.*, стр. 272.

(7) Љ. Бавцон, *Неколико примедба у вези са применом кривичних санкција у пракси наших судова*, „ЈРКК“ бр. 2/66, стр. 220.

(8) V. Вауге, *Дискусија на V саветовању Југословенског удружења за кривично право и криминологију*, „ЈРКК“ бр. 3/66, стр. 437.

(9) Љ. Бавцон, *op. cit.*, стр. 220.

исцрпљене“. Значи ли то да је казна на путу да изгуби свој смисао и *ratio* свога постојања у савременом друштву?

Проблем не би био тако велики да је савремено друштво нашло друга и боља средства за борбу против криминалитета која би заменила казну. Нажалост, оно то и поред значајних напора — није успело. Упркос захтевима да буде укинута, који потичу од учења Феријеве позитивне школе и трају све до данас, у учењима појединих екстремних представника покрета друштвене одбране, који су се показали иреалним и утопистичким⁽¹⁰⁾ — казна је, иако у бити ретрибутивна мера — остала, такорећи, једина мера друштвеног реаговања на криминалитет. Оно што су нова стремљења у кривичном праву успела — то је трансформација казне. Из ње се непрекидно истискује њен ретрибутивни супстрат тако да она све више остаје форма без своје садржине. Покушаји да се у казну удахну нови специјално-превентивни садржаји прете да разбију и ту форму — једино преостали вид њеног егзистирања. Снажан талас идеја специјалне превенције, не налазећи друге алтернативе „обрушио се“ и на те последње остатке казне — не увиђајући да она по својој природи мало од тога свега може у себе да прими, јер се налази у домену секундарне превенције тј. у домену мера које се примењују пост деликтно, онда када је већ дошло до девијације у социјалном понашању личности⁽¹¹⁾.

Губи се из вида, дакле, да се у борби друштва против криминалитета, како то каже Златарић⁽¹²⁾, тешко могу да постигну видни резултати ако се та борба своди на ресоцијализацију оних који су већ извршили кривично дело. „Вјероватно бисмо тиме успјели нешто смањити проценат поврата, што би свакако био успјех али само врло релативан успјех...“ јер је очито да би они „нересоцијализирани“ и даље „својом огромном већином имали доминантан утјецај на стварни волумен криминала и његово кретање у нашем друштву“.

Неефикасност у сузбијању криминалитета — истиче Васиљевић⁽¹³⁾ — углавном лежи у томе што се још увек недовољно схвата истина, да је много важније „спречити да се појединац одвоји од друштва, него да се онај који се одвојио, врати натраг“. Стога — наставља Васиљевић — „наши напори иду управо у супротном правцу: на једној страни са сумњивим резултатима враћамо друштву релативно мали број извршилаца кривичних дела, док на другој страни остављамо да се образују легиони нових потенцијалних извршилаца кривичних дела...“

У том смислу треба разумети речи Кривокапића⁽¹⁴⁾ кад каже да је превенција већ два века стављена декларативно на прво место у теоријским расправама о криминалитету а да је у пракси завршила на последњем. Ова констатација је сасвим разумљива, јер пракса не може без посртања да носи бреме академских декларација о превенцији

(10) Е. Frey тврди да учење друштвене одбране представља „опасну утопију“ чије би спровођење у живот представљало први корак ка самоубиству правне државе (Е. Frey, *Strafrecht oder sociale Verteidigung*, „Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht“ 4/53 стр. 403—406).

(11) В. Кривокапић, *Основни облици реаговања на криминалитет са освртом на активност органа унутрашњих послова*, „ЈРКК“ бр. 2/80, стр. 178.

(12) Б. Златарић, *О систему репресивних мјера према одраслима по југословенском кривичном законодавству*, „ЈРКК“ бр. 2/66, стр. 209—210.

(13) Т. Васиљевић, *Савремено кривично право и испитивање личности окривљеног*, „Анали Правног факултета у Београду“ бр. 1—2/1970, стр. 21.

(14) В. Кривокапић, *op. cit.*, стр. 171.

када јој се као једини пут стварне борбе против криминалитета нуди — репресија. Под теретом ових академских захтева и под притиском животних потреба и реалних могућности, казна је постала конгломерат супротних захтева, хибридна творевина, чија виталност црпе своју снагу једино у нејасности видика њеног превазилажења.

Појава мера безбедности (а то важи и за друге кривичне санкције) није успела да реши горући проблем савремене криминалне политике. Јер како каже Стајић⁽¹⁵⁾ — „концепција мера безбедности у склопу нашег система кривичних санкција није ни принципијелна ни логична, тако да гранична линија између казне и неких мера безбедности заправо и не постоји...“. Многе од ових мера имају заправо карактер казне што доказује и чињеница да су неке од њих у страном законодавству (а то је био случај и у нашем ранијем законодавству) и формално третиране као казне. Осим тога ове мере, како каже Бачић⁽¹⁶⁾, уместо да реше старе „отвориле су нове проблеме у кривичном праву, који се морају добро сагледати“. Пре свега, наставља Бачић, оне отварају могућност разних злоупотреба „јер је материјални супстрат, од кога зависи примена мера безбедности и опредељење за одређену врсту мера безбедности неодређен, конфузан.“ Зато се „правна несигурност високог степена јавља као неизбежан пратилац примене ових мера“.

Ти проблеми, међутим, нису постали нови самим увођењем мера безбедности. Они су својствени свим врстама кривичних санкција па и казнама, а настали су заједно са рабањем принципа индивидуализације у кривичном праву. Не спорећи велики значај овог принципа са гледишта хуманости цивилизованог друштва, са гледишта окретања друштва према човеку — мора се признати да је он са собом донео у кривично право нове дилеме, нарочито када је реч о обезбеђењу принципа легалитета о чијем значају не треба говорити када се има у виду да је кривично право у својој бити репресивно средство борбе против криминалитета. Кривично право још увек, како то каже Златарић⁽¹⁷⁾ дозира казну према тежини повреде и јачини угрожавања. Индивидуализација је, пак, оријентисана на личност деликвента. „У расцепу ове противречности“ — наставља Златарић — „лако је препоручити солуцију у смислу неке хармоничне синтезе, али одређену рецептуру није нам још наука дала...“. Стога су критеријуми за идеално спровођење принципа индивидуализације још увек недорађени „па он данас уноси у практичну примјену кривичног права елементе неуједначености, несигурности, арбитрарности па чак и неправичности“.

Судија треба — каже транспр. (Mattia)⁽¹⁸⁾ — да одмери санкцију „не само у односу на социјалну тежину почињеног дела за коју субјект мора да осети одговорност, већ, такође, и у односу на склоност субјекта да чини деликте. Казна треба да иде у правцу корекције“ — наставља Mattia — „али такође мора бити одговарајућа и пропорционална у смислу правосуђа“. Она мора представљати „најкориснију ретрибутивну

(15) А. Стајић, *Изградња југословенског материјалног кривичног законодавства на основама нових уставних решења*, Савезни кривични закон (реферати и дискусија на савезовању), изд. Савезног секретаријата за правосуђе и организацију савезне управе, Београд, новембра 1974, стр. 23.

(16) Ф. Бачић, *Мере безбедности у нашем систему кривичних санкција* (критички осврт), „ЈРКК“ бр. 1/65, стр. 15.

(17) Б. Златарић, *оп. cit.*, стр. 209.

(18) А. Mattia, *Избор и одмеравање казне у систему превенције и друштвене одбране*, „ЈРКК“ бр. 2/66, стр. 188.

меру специјалне превенције“. Али, констатујући то, аутор се оправдано пита: „Све је то добро, али кад и у коме облику, на који нови начин то реализовати у свакодневной судској пракси?“

Модерно кривично законодавство широко је отворило врата продору нових прогресивних и хуманих идеја, међу које пре свега спада идеја специјалне превенције и хуманизације, а у вези са тим и идеја индивидуализације. Прихватајући ове идеје, међутим, савремено законодавство је „свалило“ огромно бreme ефикасности борбе против криминалитета на судију. Дало му је широка овлашћења, али и противречне обавезе. Суд мора да пронађе такву врсту и меру кривичне санкције којом ће истовремено постићи два супротна циља: специјалну превенцију и ресоцијализацију с једне стране и генералну превенцију односно ретрибуцију с друге стране. „Решити међусобни однос ова два захтева“ — вели Вуковић⁽¹⁹⁾ — „представља сложен задатак суда“. Он је, по нашем мишљењу, до те мере сложен, да се тешко може решити тако што ће се у пуној мери удовољити и једном и другом захтеву.

Ако се избором врсте и мере казне жели да постигне њено специјално-превентивно дејство, онда се тај избор врши имајући у виду испољене склоности учиниоца да и даље врши кривична дела и потребу деловања на њега, како би се ова његова склоност неутралисала.

Ако се, пак, хоће одмерити казна која одговара кривци учиниоца и потребама ретрибутивног дејства казне, онда се при избору врсте и мере казне мора водити рачуна о *правичности* казне и њеном генерално-превентивном дејству, а не о томе колико и како треба на учиниоца деловати да би се код њега отклонила склоност ка вршењу кривичних дела.

Поставља се питање шта треба учинити ако степен кривиче захтева дуже лишавање слободе, а потреба ресоцијализације краће? И обратно: како треба одмерити казну ако степен кривиче захтева краће лишавање слободе, а потреба ресоцијализације дуже?

Према извесним мишљењима, специјалној превенцији би требало дати примат. Дужина казне треба да буде одређена према прогнози о дужини потребног третмана ради отклањања склоности учиниоца да и даље врши кривична дела.

Оваквом мишљењу се најпре приговара да дужину казне вазује за несигурне прогнозе. Испитивање личности које је претпоставка за овакву прогнозу, врши се у кривичном поступку. Међутим, могућности да се испитивање окривљеног темељно обави у кривичном поступку, како то исправно констатује Васиљевић⁽²⁰⁾ врло су скромне. Суд не може испитати личност окривљеног за време једног или неколико контаката с њим у току суђења. Осим тога, судије за то не поседују довољно стручног знања. Испитивање личности мора бити дужи процес који обављају посебни стручњаци (психолози, психијатри, педагози, лекари, социјални радници и др.). Питање је да ли је тако нешто могуће данас организовати за сваки појединачни случај, за сваког конкретног окривљеног? Организационе, материјалне, кадровске могућности, чини нам се, данас још увек то не дозвољавају. А када би се тако нешто и могло постићи, остају отворена многа друга питања, као што су питање ефи-

(19) Ш. Вуковић, *оп. cit.*, стр. 154.

(20) Т. Васиљевић, *оп. cit.*, стр. 16 и даље.

касноћи кривичног поступка, питање продужења превентивног лишавања слободе без правноснажне судске пресуде којом се утврђује постојање кривичног дела и сл. Најзад, прогноза суда, као и свака друга прогноза, а нарочито ако се има у виду да она нужно мора бити заснована на мишљењу других лица (експерата) — представља само закључак о вероватноћи који тек треба проверити. То онда, несумњиво, води или систему административног одмеравања казне, или пак отварању могућности контроле суда над процесом извршења казне (за шта се неки залажу⁽²¹⁾), што такође претпоставља увођење осуде неодређеног трајања (као што то данас важи за неке васпитне мере.

Све би то можда са принципијелне тачке гледишта било и прихватљиво, када казна у својој природи не би носила и елементе ретрибуције. И ту би лежао други приговор против мишљења да код одређивања дужине казне примат треба дати искључиво специјалној превенцији. Казна мора, истиче Хорватић⁽²²⁾, садржати у себи три компоненте: специјалну превенцију, генералну превенцију и ретрибуцију (која није одмазда нити самостални циљ, али је због генерално-превентивног дејства казне ипак њен нужни садржај). Из тих разлога не би се никако смело дозволити да дужина казне буде већа од оне која би као праведна произлазила из прекора који учинилац заслужује. У том смислу казна мора бити, како каже Бачић⁽²³⁾ лимитирана масом кривње“.

Слична мишљења се сусрећу и у страниј литератури. Тако нпр. Нол (Noll)⁽²⁴⁾ истиче да казна, докле год је једини начин за заштиту друштвеног поретка, мора бити одмеравана према кривици. Једино ако се одмерава према кривици, она може имати генерално-превентивно дејство. Али, додаје Нол, одмеравање казне према кривици потребно је и са гледишта специјално-превентивне сврхе кажњавања. Ако она не би била одмерена према кривици учиниоца, онда он не би могао да је схвати, не би могао да разуме етички и правни поредак којем треба да се врати и чије вредносне судове треба кроз ресоцијализацију да прихвати.

Међутим, не напуштамо ли ми ипак специјално-превентивну сврху кажњавања ако према кривици одмеримо казну која је краћа од оне која би требало да буде одмерена да би се успешно остварила ресоцијализација? Увиђајући сву сложеност овог проблема, Нол га назива „најтежим питањем криминалне политике“.

Нол решење овог питања види у успостављању једног новог односа између казни и мера безбедности. Пошто казна данас ионако нема за сврху одмазду — „њена репресивна функција би могла да буде испуњена већ самим неодобравањем које је садржано у пресуди“, док би специјално-превентивна сврха могла бити остварена кроз мере безбедности.

За тако нешто, међутим, било би неопходно да се мере безбедности очисте од репресивних елемената. Но то је практично неизводљиво јер још нису пронађене такве мере безбедности које у себи не

(21) Вид. о томе ближе: Mattia, *op. cit.*, стр. 188; Черин, *Дискусија на V саветовању Југословенског удружења за кривично право и криминологију*, „ЈРКК“ бр. 3/66, стр. 413.

(22) Ж. Хорватић, *op. cit.*, стр. 151.

(23) Ф. Бачић, *Неки практични аспекти судског одмеравања казне*, „Наша законитост“, бр. 9/82, стр. 42.

(24) P. Noll, *Die etische Begründung der Strafe*, Tübingen, 1962, p. 22—24.

би носиле нека ограничења права и слобода личности којој се изричу. А када се то има у виду, онда поново долази до изражаја Бачићева констатација да увођење мера безбедности у ствари значи увођење правне несигурности високог степена. И не само то!

Ако смо констатовали да мере безбедности нужно у себи носе и репресивне елементе — онда је и читав концепт тзв. дуалитета кривичних санкција доведен у питање, јер посредно води „дуплом“ кажњавању. То је можда и основни разлог што наши судови мере безбедности изричу у тако малом броју.

Да би се избегло ово „дупло“ кажњавање, у литератури се предлаже увођење тзв. Викаријанског система по којем би према осуђеном прво требало извршавати меру безбедности а потом казну, с тим што би од казне требало одустати ако се покаже да су извршењем мере безбедности постигнути специјално-превентивни циљеви⁽²⁵⁾. Слабости овог система, међутим, леже у томе што се у њега не могу лако уклопити све мере безбедности.

Осим тога, овде остаје отворено још једно важно питање. Говори се, наиме, о томе да дужина третмана ради постизања специјално-превентивних циљева (одн. ресоцијализације) не треба да прелази оквири који одговарају принципу кривице, јер у супротном она не би била схваћена од стране учиниоца. Међутим, шта урадити онда када дужина третмана ради постизања ресоцијализације треба да буде мања од оне коју захтева принцип кривице? Инсистирање у овом случају на томе да дужина третмана буде примерена потреби ресоцијализације, значило би потпуно напуштање идеје о генералној превенцији. Ако се каже да од стране учиниоца не би била схваћена она казна, која би због потребе ресоцијализације превазилазила оквир кривице — онда се исто тако може рећи да она не би била схваћена ни онда када би била мања од оне, коју захтева принцип кривице. И то не само од стране учиниоца, већ и од стране шире јавности.

IV.

Као што се из претходног излагања види, проблеми у вези са остваривањем сврхе кривичних санкција кроз избор њихове врсте и мере, веома су сложени. Теорија је богата новим идејама али очигледно ниједна од њих не води суштинском разрешавању проблема. Законодавство такође покушава да прати нове идеје које настају у теорији, али ни оно не успева да дође до чистих решења, која би праксу усмерила у сигурном правцу. У литератури се често пракса оптужује за неуспех у спровођењу нових идеја. Тако нпр. Цотич⁽²⁶⁾ истиче да „пракса доста тешко, а могло би се рећи чак и са неповерењем прихвата оно што је ново у кривичном законодавству“. „Ово неповерење“ — наставља аутор

(25) Елементи овог система су нашли своје место и у нашем кривичном законодавству. Наиме, у члану 63. ст. 3. КЗ СФРЈ предвиђено је урачунавање у изречену казну затвора, времена проведеног на психијатријском лечењу и чувању у здравственој установи — с тим што се учиниоцу, уместо упућивања на издржавање остатка казне, може одредити условни отпуст. Према овој одредби — суд ће приликом одлучивања о условном отпусту нарочито узети у обзир успех лечења осуђеног, његово здравствено стање, време проведено у здравственој установи и остатак казне коју осуђени није издржао.

(26) Д. Цотич, *Дискусија на V саветовању Југословенског удружења за кривично право и криминологију*, „ЈРКК“ бр. 1/66, стр. 438.

— „не може се оспоравати јер је оно махом резултат уверења да је најбоље да се ради по старом...“.

Несумњиво је да су извесни елементи инертности у прихватању новог у судској пракси присутни и о томе смо ми говорили на једном саветовању Југословенског удружења за кривично право и криминологију⁽²⁷⁾. Међутим, мишљења смо да судску праксу ипак због тога не би требало превише окривити и да разлоге за такво стање треба тражити на другој страни. Њих, између осталог, свакако треба тражити — као што каже Хорватић⁽²⁸⁾ — „у недостатку упутстава у позитивним правима...“ што доприноси „резигнацији и увјерењу да о нерешивом проблему не треба уопће расправљати“. „И заиста“ — наставља аутор — „нема сумње да је крај постојања бројних субјективних и објективних околности те поливалентности и антиномије циљева кажњавања, проблем избора казне тешко решив, до те мјере да може депримирати и најхрабријег оптимисту“.

Наше кривично законодавство, а то је случај и са другим модерним кривичним законодавствима, усваја поливалентност и антиномију циљева кривичних санкција, али за њихово усаглашавање и усклађивање даје само општа упутства, препуштајући суду да кроз процену низа објективних и субјективних околности конкретног случаја сам изнађе најоптималнију врсту и меру кривичне санкције. Тиме законодавац заправо преваљује на суд сав терет и сву одговорност за правилан избор врсте и мере кривичне санкције. Шта више, ако се пажљиво анализирају поједине законске одредбе које се односе на избор врсте и мере кривичне санкције — могу се запазити и извесне недоследности па и противуречности — што свакако представља значајан узрок тешког сналажења судова у њиховом и иначе тешком послу утврђивања оне кривичне санкције, која у конкретном случају треба да буде најадекватнија мера у борби друштва за спречавање криминалитета.

V.

На крају ево неколико примера недоследности и противречности у које је законодавац — код регулисања избора и врсте кривичне санкције — запао.

1. Прва противречност се састоји у томе што закон за кривична дела одређује казне скоро искључиво са ретрибутивних позиција (јер их „дозира“ превасходно према тежини и друштвеној опасности дела), док у општем делу, глобалним и уопштеним одредбама упућује суд у другом правцу — у правцу изналагања казне која ће одговарати специјално-превентивним циљевима кажњавања.

2. Закон кроз читав низ својих одредаба прокламује примену принципа судске индивидуализације, али унификацијом казне лишења слободе овај принцип практично сужава⁽²⁹⁾. Осим тога, за успешно остварење

(27) Вид. наш реферат: *Казнена политика судова у СФРЈ*, „ЈРКК“ бр. 2—3/1978, стр. 93—104.

(28) Ж. Хорватић, *оп. cit.*, стр. 144.

(29) О омогућавању веће индивидуализације у оквиру законитости кроз развијеност система казни одн. санкција — вид.: Ж. Хорватић, *Принципи легалитета и индивидуализације казне у Југословенском кривичном праву прије и након доношења нових кривичних закона*, „ЈРКК“ бр. 1/79, стр. 30—31.

принципа индивидуализације, неопходно би било да закон код појединих инкриминација сугерира суду више могућности у избору других кривичних санкција. Он то чини само спорадично, одређујући понегде посебне услове које суд може поставити учиниоцу приликом изрицања условне осуде (нпр. чл. 90. ст. 2. КЗ СР Србије) и одређујући околности под којима суд може изрећи судску опомену (нпр. чл. 97. КЗ СР Србије), као и прописујући код неких кривичних дела обавезно одузимање предмета (нпр. чл. 145. ст. 2. КЗ СР Србије). Међутим, остаје утисак, као што то каже Милићевић⁽³⁰⁾, да систем кривичних санкција у нашем кривичном законодавству „нема ону прегледност која би код судије у потребној мери побудила интерес у избору одговарајућих, адекватних санкција“.

3. Кривични закон СФРЈ за разлику од Кривичног законика из 1951. године посвећује знатно већу пажњу одређивању сврхе кривичних санкција, одређујући у чл. 5. ст. 2. општу сврху кривичних санкција, а затим одређујући сврху сваке врсте кривичних санкција посебно. Међутим, том приликом закон запада у извесне противречности и недоречености.

Најпре у чл. 5. ст. 2. закон одређује да је општа сврха прописивања и изрицања кривичних санкција „сузбијање друштвено опасних делатности...“. Употребљени израз „сузбијање“ по нашем мишљењу, у великој мери ставља акценат на репресивну улогу кривичних санкција, јер реч „сузбијање“ значи потискивање, репресију. А репресија, како то каже Кривокапић⁽³¹⁾ представља „средство које не делује тако да отклања узрок појаве, већ пре свега да отклони манифестацију узрока...“. На тај начин може се рећи да специјално-превентивна сврха кривичне санкције у овој општој дефиницији није јасно видљива, што представља значајну противречност када се има у виду да закон у дефинисању појединих врста кривичних санкција ову сврху посебно наглашава.

4. Интересантно је у вези с тим указати на измену формулације којом се одређује специјално-превентивна сврха кажњавања у чл. 33. КЗ СФРЈ у односу на одговарајућу формулацију из чл. 3. КЗ од 1951. године.

Док се у чл. 3. КЗ од 1951. године говори о *поправљању* учиниоца, дотле се у чл. 33. тач. 1. КЗ СФРЈ говори о *преваспитавању* учиниоца као специјално-превентивној сврси кажњавања. Ова разлика очигледно није само термилошке природе, већ открива и разлику у концепцији о методама остварења специјално-превентивне сврхе кажњавања. Несумњиво је, наиме, да је садашњи КЗ желео да учини корак даље у развијању идеје специјалне превенције, јер се не задовољава само социјалном адаптацијом личности учиниоца одн. постизањем да се он понаша у складу са нормативним и вредносним системом без обзира да ли га усваја или не. Закон тражи измену личности — њено преваспитање, што у себи укључује и позитивну промену његовог унутрашњег односа према друштвеним нормама и вредностима. Смисао ове термилошке промене, дакле, указује на тежњу законодавца да обогати и продуби

(30) С. Милићевић, *Дискусија на V саветовању Југословенског удружења за кривично право и криминологију*, „ЈРКК“ бр. 3/66, стр. 416.

(31) В. Кривокапић, *op. cit.*, стр. 178.

специјално-превентивно дејство казне даљим циљевима који задиру у саме узроке криминалног понашања, тражећи промену личности и не задовољавајући се само отклањањем негативних манифестација личности без његове суштинске измене.

Оваква измена у законском дефинисању специјално-превентивног циља кажњавања са чисто теоријске и принципијелне тачке гледишта може се само поздравити. Друго је питање, међутим, у којој мери она води рачуна о реалним могућностима и није ли захтев за преваспитањем — како каже Хорватић⁽³²⁾ „сувише преамбициозан да би био бар толико остварљив као поправљање“. Питање је такође, није ли ово инсистирање на преваспитавању још више заострило напред поменути (под III.) проблем усклађивања односа између мере казне која је потребна за остварење специјално-превентивних циљева и мере казне коју захтева принцип правичности и кривице.

Најзад, питање је колико је идеја о преваспитавању у логичком складу са идејом о спречавању учиниоца да чини кривична дела која се такође (у истој реченици) проглашава као специјално-превентивни циљ кажњавања. Јер спречавање учиниоца да чини кривична дела може, осим преваспитавањем, да се постигне и његовом елиминацијом, застрашењем и многим другим начинима, који су далеко од преваспитавања. Шта је ту законодавац заправо хтео да каже — тешко је одгонетнути. Да ли је у духу овог законског текста правилно узети да је учинилац спречен да чини кривична дела онда када је преваспитан, или се пак обрнуто има узети да се претпоставља да је преваспитан ако је спречен да чини кривична дела⁽³³⁾.

За теорију ово је питање извор многих дискусија, али за праксу оно је само извор конфузија.

5. Коначно и када је реч о упутствима које суду даје у погледу избора врсте и мере кривичне санкције — закон се колеба. У неким одредбама се осећа тенденција законодавца да судове упуту ка строжијим решењима, док се у другим одредбама осећа супротна тенденција.

а) Прва тенденција се јасно може запазити ако се упоређују извесне законске одредбе из КЗ СФРЈ са одговарајућим одредбама из старог КЗ од 1951. године. Тако нпр. може се констатовати да садашњи КЗ у односу на стари КЗ построжава услове за ублажавање казне, јер у чл. 42. тач. 2. предвиђа додатни услов за ублажавање казне — постојање *особито* олакшавајућих околности — који у чл. 42. ст. 2. ранијег КЗ-а од 1951. године није био предвиђен. Тенденција ка ограничењу примене института ублажавања казне, се такође примећује и кроз упутство које закон даје суду да при одлучивању, у којој ће мери казну ублажити — посебно узме у обзир најмању и највећу меру казне прописане за кривично дело (чл. 43. ст. 2). Сличног упутства у КЗ од 1951. године, није било.

б) За разлику од ових одредаба у којима закон при избору врсте и мере кривичне санкције сугерира суду строжије опредељење — има и таквих одредаба у којима закон суду при избору врсте и мере кривичне санкције сугерира блаже опредељење. Сугестија ка блажем опредељењу (тј. ка одустајању од изрицања казне) јасно је изражена у

(32) Ж. Хорватић, дело цитирано у примедби бр. 4, стр. 163.

(33) *Ibid*, стр. 118.

тексту одредбе члана 51. којим се, кроз одређивање сврхе условне осуде и судске опомене, суд упућује да према кривично одговорном учиниоцу не примени казну.

Заиста је тешко разумети одредбу члана 51. КЗ СФРЈ не због тога што се њоме изричито „позивају“ судови да одустају од кажњавања кривично одговорних учинилаца кривичних дела (то је ствар концепције која је, додуше, у логичкој супротности са идејом ограничавања ублажавања репресије, која је дошла до изражаја у горе наведеним одредбама под а.) — већ због тога што њен текст потпуно одудара од наслова под којим је дат. Одредити сврху неке кривичне санкције значи одредити позитивне ефекте који се на плану борбе против криминалитета од ње очекују. Међутим, из текста наведене одредбе чл. 51. — то се не може видети. Једино што се из тог текста види — то је шта се применом условне осуде и судске опомене *неће*, док се уопште не може разабрати шта се њиховом применом *хоће*. А то несумњиво доводи до једне безизлазне логичке конфузије, која се изражава у следећем: ако се сврха кривичне санкције „х“ своди само на то да негира кривичну санкцију „у“ — онда не само што није дата оријентација за примену кривичне санкције „х“, него је изгубљена оријентација и за примену кривичне санкције „у“.

6. И на крају, желели бисмо да укажемо још на једну логичку противречност, тј. противречност између поруке закона и идеје која у основи те поруке лежи. Реч је о одредби члана 45. у којој се предвиђа посебан основ за ослобођење од казне. Према овој одредби суд може ослободити нехатног учиниоца од казне „кад последице дела тако тешко погађају учиниоца да изрицање казне у таквом случају очигледно не би одговарало сврси кажњавања“.

Порука коју ова одредба даје, свакако указује на једну нерепресивну оријентацију законодавца тј. тежњу законодавца да се питање борбе друштва против криминалитета реши кад год је то могуће без примене репресивних средстава. Међутим, поставља се питање какав је став законодавца кроз ову одредбу дошао до изражаја према репресији, када је она за борбу против криминалитета — ипак нужна? Не сматра ли законодавац да се сврха кажњавања састоји у *тешком погађању учиниоца*, када каже да кажњавање учиниоца очигледно не одговара својој сврси ако је он и без казне већ тешко погођен? Ако је то став законодавца по питању сврхе кажњавања што би се логично могло на основу текста ове одредбе претпоставити⁽³⁴⁾ — онда је такав став свакако у дубоком нескладу са оним ставом о сврси кажњавања који законодавац кроз остале одредбе о кривичним санкцијама прокламује.

(34) О мишљењу да је одредбом члана 45. управо предвиђен један посебан вид судског помиловања и да се ту не ради само о одустајању од кажњавања него и о остварењу сврхе кажњавања — вид.: Ж. Хорватић, *Посебна основа за ослобођење од казне у чл. 45. Кривичног закона СФРЈ у практичној примјени у СР Хрватској*, „Наша законитост“, бр. 7—10/83, стр. 67.

dr Dragoljub Atanacković,
Professor, Faculty of Law, Belgrade

SUMMARY

REALIZATION OF THE GOAL OF PENAL SANCTIONS THROUGH SELECTION OF TYPE AND MEASURE

The Penal Code of the SFRY gives much attention to the goal of penal sanctions. It gives the general goal of penal sanctions, as well as the goals of particular kinds of penal sanctions, ordering courts, with a number of provisions, the duty to select the type and measure of penal sanctions, in accordance with its goal.

Statistical facts, nevertheless, point out that courts, in the selection of types and measures of penal sanctions are going in directions other than the ones set in the legal acts. First of all, the courts do not apply, in a sufficient quantity all penal sanctions the law puts at their disposal. In regard to the measure of penal sanctions the courts do not apply the average the law sets. Frequently, they give out sentence under the minimum set by the law for particular crimes.

Why is this so? The answer to this question lies in the general present crisis of criminal repression. The philosophy of retaliation expiation and threat is departed from. The ruling philosophy is the one of social rehabilitation and special prevention. Punishment is losing its retaliatory features, gaining new special-preventive ones instead, bringing into question the meaning of its further existence. The question is whether the time is ripe for society to abandon the general-preventive approach regarding potential delinquents, which can only be achieved by punishment. As better solution has not yet been found, it seems that, in the struggle against delinquency, society must still count on punishment. As long as punishment exists, it must have, apart from special-preventive, general-preventive effects also.

In this sense, punishment represents a hybrid means within whose framework there contradict to opposite requests. Courts are confronted with significant dilemmas whether to measure punishment according to principles of justice or according to the needs of resocialization. What to do in the case where treatment for resocialization requires longer prison terms than is required by the principle of justice, and the other way around, what if the principle of justice and guilt require a longer prison term than needed for resocialization?

It seemed that the inauguration of security measures (similarly with educational measures) would resolve the dilemmas and establish efficient social action against crime, free of retaliatory elements. It turned out that these measures were not free of retaliatory elements, because each of them must mean the suspension or limitation of rights and liberties. Therefore, instead of contributing to the resolution of the problem — they made it even more complicated.

The Yugoslav penal legislature, as well as the penal legislature of other contemporary countries, following new trends of penal policies, are trying to reach solutions that satisfy various contradictory requests. In this, of course, they succeed only partially. The analysis of particular provisions shows that, in regard to the applications of penal sanctions, the law passed the solution to many problems and dilemmas, sometimes without enough clear guidelines, over to the courts, and it is therefore not strange that the legal concepts and practical solutions cannot be easily achieved and put together.

dr Dragoljub Atanacković,
Professeur à la Faculté de droit à Belgrade

RESUME

LA RÉALISATION DU BUT DES SANCTIONS PÉNALES A TRAVERS D'ORIGINE DE SES GENRES ET MESURES

Le Code Pénal Yougoslave fait beaucoup d'attention aux buts des sanctions pénales. Il détermine le but général des sanctions pénales, comme pour les genres particuliers des sanctions pénales, en ordonnant aux cours par assez grand nombre des stipulations le devoir de choisir le genre et la mesure des sanctions pénales en d'accord avec ses buts.

Les éléments statistiques, pourtant, montrent que les cours dans le choix du genre et de la mesure des sanctions pénales prennent les directions différentes de celles qui sont établis dans les lois. Avant tout, les cours n'utilisent pas tous les sanctions pénales qui sont à leur disposition. En ce qui concerne le choix de la mesure des sanctions pénales les cours n'appliquent pas suffisamment les parées établis dans les lois. Il n'est pas rare que la sanction soit diminuer sous le minimum prévu pour les actes criminels particuliers dans les lois.

On peut demander pourquoi est-ce ça? La reponse à cette question peut être trouver dans la crise de la répression criminelle qui existe partout dans le monde. La philosophie de représailles, d'expiation et d'intimidation est dépassée. La philosophie régnante est celle de la réhabilitation sociale et de la prévention spéciale. Les sanctions, donc, perdent le caractère rétributif et obtiennent les contenus nouveaux, préventifs et spéciaux, ce qui compromet le sens de son existence. Il est doutable quand-même, si la société est mure pour l'abandon des actios préventives-générales, auprès des acteurs potentiels des actes criminels qui peut être réalisés seulement par la punition. Les solutions meilleurs n'existent pas encore, alors la société, dans la lutte contre la criminalité doit compter sur la punition. Tant que la punition existe, elle doit avoir les effets préventifs-spéciaux, mais aussi les effets préventifs-généraux.

Dans ce sens, la sanction représente une mesure hybride dans laquelle deux exigences opposées s'heurtent. Les cours se trouvent auprès des dilemmes importants, s'ils doivent mesurer la sanction en d'accord avec les principes du justice ou en d'accord avec les besoins de la résocialisation. Qu'est-ce qu'on devrait faire en cas que le traitement pour la résocialisation exige la durée du prison plus long que selon le principe de la justice et d'autre part, en cas que le principe de la justice et de la culpabilité exigent la durée du prison plus long de celle qui est nécessaire pour la résocialisation?

Il paraît qu'avec l'introduction des mesures de la sécurité (similaire aux mesures éducatives) les dilemmes seraient résoudre et que la société aurait des possibilités pour les actions efficaces contre la criminalité, mais sans les éléments rétributifs. On a vu pourtant que ces mesures ont des caractéristiques rétributives, puisque chacune provoque la soustraction ou la réduction des droits et des libertés. Alors, elles n'ont pas résolu le problème, même elles l'ont compliqué.

La législation pénale Yougoslave, comme les législations des autres pays contemporains en acceptant les tendances nouvelles de la politique criminelle, essaye de trouver les solutions qui satisferaient les demands différentes. Elle y réussit seulement partialement. L'analyse des stipulations particulières sur l'usage des sanctions montre que la loi a laissé la solution des nombreux problèmes et dilemmes quelquefois sous des directions précises aux pratiques judiciaire-qu' alors il n'est pas étonnant que les conceptions légales et les solutions pratiques ne peuvent être pas facilement conformes.

др Оливер Антић,
доцент Правног факултета у Београду

ОСНОВИ НАСЛЕДНОПРАВНИХ ОДНОСА

На основу Уставних амандмана из 1971. године (материјалноправна питања) и *Устава од 1974. године* (оставински поступак), нормативна надлежност за регулисање наследноправних односа прешла је у надлежност република и аутономних покрајина. Питање правног уређења ових друштвених односа показало се као најсложеније у СР Србији, с обзиром да у њен састав улазе и две социјалистичке аутономне покрајине. У ствари, поставило се, као претходно питање, проблем разграничења законодавне надлежности у материји наследног права између Републике као државноправног субјекта и њених аутономних покрајина. Дакле, пре свега, проблем уставноправне природе.

При расподели нормативне надлежности, уставни прописи користе неколико термина. Тако *Устав СР Србије* у чл. 299. ст. 2. тач. 3. утврђује да Република „уређује облигационе и уговорне односе; уређује својинско-правне и друге стварно-правне односе; уређује имовинско-правне и друге материјално-правне односе“ и др. У чл. 300. Устав одређује да се републичким законом јединствено за целу територију Републике уређују, поред осталог, „основи правног режима друштвене својине“; „основи својинскоправних и других стварно-правних односа“, „основна начела брака и брачних односа“, „основна начела родитеља и деце“, „основи наследно-правних односа“, „облигациони односи“... (вид. тач. 3. и 5).

Видљиво је да Устав прави градацију при расподели нормативне надлежности — од „основних начела“, као минимума заједништва (брак, брачни односи и др.), преко „основа“ одређених правних односа (друштвена својина, својинско-правни и други стварноправни односи; наследно-правни односи), до потпуног регулисања одређене правне материје (облигације).

На исти начин поступио је и савезни Устав — Федерација уређује „основе облигационих односа (општи део облигација)“, „основне својинско-правне односе“ и др. (вид. чл. 281). Применом ове уставне норме Закон о облигационим односима у свом Првом делу уређује Основе облигационих односа и то од члана 1. до члана 453. (детално су обрађена сва најважнија облигационоправна питања). Закон о основним својинско-правним односима регулише најважније стварноправне институте (својина, службеност, залога, државина).

Из изложеног закључујемо да Основи наследноправних односа, како их поставља Устав СР Србије посебно имајући у виду да их увршћује у исти ред (користећи исти термин у истом члану) са другим неспорно значајним правно-политичким питањима (нпр. друштвена својина, стварноправни односи), чине значајно уставноправно питање, које треба да обезбеди у основи једнак наследноправни положај свих лица која имају пребивалиште у Републици као целини, одн. републичко држављанство СР Србије, а на тај начин, уједно, и виши степен (од минимума) заједништва у већ поменутом смислу. Поставља се питање да ли је овај уставни концепт спроведен у правни живот. Но, пре одговора погледајмо позитивноправно стање.

У глави IX којом се уређују права и дужности Републике, у члану 300. став 1. тачка 5. Устав СР Србије, поред осталог, предвиђа да ће се републичким законом јединствено за целу територију Републике уредити „основи наследноправних односа“. Ова одредба могла се спровести на три начина:

1) На основу договора, по процедури из члана 301, могао се донети јединствен закон о наслеђивању за целу Републику. Тим законом била би обухваћена и сва остала наследноправна питања, а не само основи наследноправних односа.

2) Посебним законом који би важио за целу територију Републике, могли су да буду регулисани само основи наследноправних односа, а законом који би важио за СР Србију ван територија аутономних покрајина и законима који би важили за ове покрајине могла су се уредити остала питања.

3) Коначно, могло се у самом закону о наслеђивању СР Србије (који би важио ван територија аутономних покрајина) предвидети да неке његове одредбе чине основе наследноправних односа, те да се примењују на целој територији Републике.

Уколико би се прихватила прва или друга могућност морало би се приступити дубљој правној анализи појма „основа наследноправних односа“, што би захтевало одговарајућу научну обраду. На тај начин био би дат један заокружен и стабилан одговор на ово сложено питање, одговор који би, у складу са уставним концептом, дао основа за више заједништва код решавања најважнијих наследноправних питања, а самим тим ишао у прилог учвршћењу правне сигурности у овој материји.

Међутим, прихваћена је трећа солүција. Наиме, у Закону о наслеђивању СР Србије, у његовим прелазним и завршним одредбама (чл. 233), предвиђено је да ће се одредбе чланова 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 25, 26, 27, 59, 62, 80, 103, 104, 105, 125, 126, 130. и 140. примењивати јединствено на целој територији Републике, у смислу чл. 300. ст. 1. тач. 5. Устава.

Размотрићемо ове основе ближе.

Члан 2. *Предмет наслеђивања.* — „Наслеђивати се могу ствари и права која припадају појединцима.“ Другим речима, у састав заоставштине улазе само ствари и права подобна наслеђивању (не могу се наслеђивати лична права, имовинска права везана за личност, ствари ван промета, ствари и права која се издвајају по неком посебном основу, друштвена својина и др.). Ово питање је, наравно, истоветно уређено у свим законима о наслеђивању у СФРЈ, а у извесном смислу и много шире. Предмет наслеђивања у овом смислу и није могао бити

другачије постављен па га је било сувишно наводити као елемент „основа“. Поред овога, може се ставити и једна формална примедба, с обзиром да ЗОН САП Војводине другачије обликује овај члан. По њему (исто чл. 2) „Наслеђивати се могу ствари и права на којима појединци има право својине“. Приговор би се прво односио на формулацију права својине на правима која је лоша и нетачна, а друго на потребу једнаког формулисања одредби које чине „основе“ како би се избегло различито тумачење ових јединствених норми.

Интересантно је да ЗОН СР Србије и САП Косово немају други став овог члана, док ЗОН САП Војводине у ст. 2. одређује да се наслеђивање имовине лица које је уживало социјалну или другу помоћ друштвене заједнице ограничава по одредбама тог закона. СР Србија има сличну норму, али у Закону о браку и породичним односима, где се у чл. 39. предвиђа наплата износа социјалне помоћи из заоставштине умрлог корисника. Овде се проблем различите формулације и не поставља с обзиром да ЗОН САП Војводине и не може да садржи ст. 2. који не постоји у ЗОН СР Србије (без обзира што војвођански Закон разрађује једну уставну одредбу јер је и чл. 2. ЗОН СР Србије директна последица одређене уставне одредбе).

Члан 3. *Наслеђивање непокретности*. У овом члану само се понављају уставне одредбе да се на основу наслеђивања не могу задржати у својини непокретности и средства рада у већем обиму него што је то уставом или законом одређено (вид. чл. 194. ст. 3. Устава СФРЈ и чл. 217. ст. 3. Устава СР Србије, а исте одредбе имају и устави других република одн. покрајина). Може се закључити да ове одредбе није требало уносити нити у законе о наслеђивању, јер оне већ постоје у уставима, нити их „триплирати“ кроз основе наследноправних односа.

Члан 4. *Равноправност у наслеђивању*. Ту се предвиђа да су грађани под истим условима равноправни у наслеђивању, а у ставу 2. и 3. овог члана истиче се да су мушка и женска лица, као и брачна и ванбрачна деца, равноправна у наслеђивању. Уставни прописи, савезни и републички одн. покрајински садрже недвосмислене одредбе о равноправности грађана пред законом (чл. 154. и 190. ст. 4. Устава СФРЈ, чл. 178. и 213. ст. 4. Устава СР Србије и одговарајуће одредбе устава других република и покрајина), тако да су ове одредбе у законима о наслеђивању непотребне. У вези с тим, може се слободно рећи да овако јасне и општеусвојене чињенице (гарантоване императивним уставним нормама) у нашем праву, одн. правима, не треба увршћивати у основе наследноправних односа, јер се уставом гарантована равноправност (у свим њеним облицима) ни на који начин не може искључити или сузити. Имајући, изгледа, то у виду ЗОН САП Војводине не садржи одредбу о равноправности мушких и женских лица, али остаје нејасно зашто онда наводи друга два случаја равноправности.

Може се закључити да са садржинског становишта ова одредба није требало да уђе у круг „основа“, а са формалне стране може се приговорити да постоји неслагање законских текстова САП Војводине и СР Србије.

Члан 5.⁽¹⁾ одређује да страни држављани имају под условом реципроцитета иста наследна права као и домаћи држављани. ЗОН САП Војводине има нешто другачију формулацију, јер говори о условима примене начела реципроцитета. Но без обзира на ову формалну разлику треба рећи да је ова одредба део нашег јавног поретка, па је њено сврставање у основе наследноправних односа непотребно (вид. чл. 201. Устава СФРЈ).

Члан 6. *Основи позивања на наслеђе.* „Наследити се може на основу закона и на основу тестаментa.“ Друкчије речено, уговор о наслеђивању, као трећи могући основ позивања на наслеђе, није допуштен. Али овај уговор⁽²⁾ није допуштен ни у једном закону о наслеђивању у СФРЈ, јер је његова суштина противна нашем јавном поретку. Иначе, овај је уговор недозвољен у великој већини права других држава, пре свега у свим социјалистичким, а и тамо где је допуштен његова примена је јако сужена (нпр. могу га закључити искључиво брачни другови).

Члан 7. *Располагање тестаментом.* Овом одредбом предвиђено је да завешталац може тестаментом да располаже својом имовином „на начин и у границама који су одређени у закону“. Сва права у свету — на један или други начин, посредно или непосредно, у мањем или већем обиму — ограничавају тестаментално располагање завештаоца, па је то случај и са свим правима у нашој земљи. С обзиром на то јасно је да није било потребно да ова одредба уђе у појам „основа“. У ствари и без овог члана тестаментална располагања завештаоца ограничена су према посебним одредбама закона о наслеђивању (нпр. путем нужног дела).

Члан 8. *Заоставштина без наследника.* „Заоставштина без наследника постаје друштвена својина.“ Држава је последњи законски наследник (*Fiscus post omnes*), то је општеприхваћено решење од римског права до данас⁽³⁾.

Члан 9. *Круг законских наследника.* Законски наследници су оставиоци потомци, његови усвојеници и њихови потомци, његов брачни друг, његови родитељи и њихови потомци, његови дедови и бабе и њихова деца (ст. 1). Наведена лица наслеђују по наследним редовима (ст. 2). Наследници ближег наследног реда искључују оне из даљег наследног реда (ст. 3).

Питање које регулише став 1. овог члана је прво, од до сада наведених из круга „основа“, које би реално могло да буде различито уређено. Овим прописом таксативно су наведена лица која могу бити позвана на законско наслеђивање у СР Србији и њеним аутономним покрајинама и *a contrario*, круг законских наследника у аутономним покрајинама не може бити ни мањи ни већи од наведеног. Међутим, у члану 20. ЗОН САП Косово предвиђено је да се лица која живе у ванбрачној заједници, под одређеним условима, позивају на законско наслеђивање исто као да су брачни другови. На тај начин извршено је проширење

(1) У савезном Закону о наслеђивању овај члан је носио назив Наследна права странаца. ЗОН СР Србије овај наслов изоставља, тако да се назив претходног члана (Равноправност у наслеђивању) односи и на члан 5.

(2) Уговор о наслеђивању је споразум два лица по коме оно лице које наживи друго постаје његов универзални сукцесор. Овај алеаторни уговор може бити стипулисан и у корист трећег лица. Уговор о наслеђивању је најјачи основ позивања на наслеђе — искључује како законско, тако и тестаментално наслеђивање.

(3) Вид. Б. Благојевић, *Наследно право у Југославији*, Београд, 1983, стр. 300.

круга законских наследника, а тиме и повреда чл. 233. ЗОН СР Србије одн. чл. 300. ст. 1. тач. 5. Устава СР Србије.

Став 2. и 3. члана 9. садрже одредбе које су исте у свим савременим правима.

Члан 25. Ко су нужни наследници. Овим чланом одређује се круг нужних наследника (ст. 1), критеријум који треба да испуне нека лица да би имала право на нужни део (ст. 2) и редослед њиховог „позивања“ на нужно наслеђе (ст. 3). Материја овог члана исправно је укључена у „основе“, јер се та питања могу и другачије уредити (осим ст. 3. који је општеуспојен).

Члан 26. Нужни и расположиви део. У првом ставу овог члана објашњава се шта је нужни део — „део заоставштине којим оставилац не може располагати“, одредба, дакле, која је истоветна у свим правима која познају овакво ограничење слободе тестирања. Други став овог члана одређује величину нужног дела, тако да има практични значај. У трећем се, пак, констатује да остатком заоставштине завешталац може слободно да располаже (расположиви део).

Члан 27. Право на нужни део је наследно право. Овим прописом одређује се тзв. правна природа права на нужни део. Као што се види у нас је прихваћена наследноправна, за разлику од облигационоправне природе овог права. Велика већина држава које прихватају нужни део као облик ограничења слободе завештања, прихвата управо наследноправну варијанту. То је случај и са свим правима у СФРЈ — „Нужном наследнику припада део сваке ствари и права који сачињавају заоставштину“. Само немачко и аустријско право имају друго решење (у тим земљама нужни наследник има право само на новчани износ вредности нужног дела). Међутим, разлика између ова два решења није тако велика као што то на први поглед изгледа. Наиме, у правима која прихватају наследноправну природу завешталац својом вољом „може одредити да нужни наследник прими свој део и у одређеним стварима, правима или новцу“, али и обрнуто — у земљама које прихватају облигациону природу завешталац то питање може уредити и другачије.

Члан 59. Способност за прављење тестаментa. У ставу 1. и 2. утврђује се тзв. објективни елемент способности за прављење тестаментa и он износи 16 година живота завештаоца, као и санкција ништавости у случају да он није достигао наведени узраст. У последњем ставу прописано је да губитак способности за расуђивање (субјективни елемент) који накнадно настане, не утиче на пуноважност тестаментa.

Сви наши закони о наслеђивању имају исто овакво решење, осим ЗОН СР Црне Горе и СР Словеније који предвиђају узраст од 15 година (што је исправније јер Закон о удруженом раду дозвољава заснивање радног односа са 15 година а породичноправни прописи република и покрајина тим лицима дозвољавају да, у основи, самостално располажу својим приходима оствареним путем рада) (4).

Члан 62. Форма тестаментa као услов за његову пуноважност. „Пуноважан је онај тестамент који је направљен у облику утврђеном у закону и под условима предвиђеним законом.“ То да је тестамент строго формалан акт безизузетно прихватају сва права у свету. Од римског

(4) Вид., нпр., члан 122. став 2. Закона о браку и породичним односима СР Србије. Вид. и О. Антић, Слобода завештања и нужни део, Београд, 1983, стр. 65—70.

права до данас ово је неспорно, па сврставање овако ноторне ствари у основе наследноправних односа у СР Србији изгледа неумесно.

Члан 80. *Супституције*. На овом месту Закон предвиђа да завешталац може одредити само просту (вулгарну) супституцију (ст. 1. и 2), док је фидеикомисарна супституција забрањена (ст. 3). Треба одмах констатовати да је истоветно решење прихваћено у свим савременим правима. Постоји само неколико изузетака и то у уском домену примене, као заостатак из феудалног права, у Енглеској, Немачкој и Аустрији. Забрана фидеикомисарне замене наследника постоји у југословенском праву још од *Видовданског устава од 1921. године*. Ова врста супституције (као и породични фидеикомис као један њен облик) не би се могли установити ни у једном нашем праву већ због тога што би били противни јавном поретку наше земље. Зато мислимо да ни овај члан — као део „основа“ — нема никаквог практичног значаја.

Следећа три члана (103—105) обухваћени су заједничким насловом — Уговор о наслеђивању и о будућем наследству или легату.

Члан 103. *Ништавост уговора о наслеђивању*. Ништавост уговора о наслеђивању предвиђају сви закони о наслеђивању у СФРЈ, а на исти начин поступају и права свих социјалистичких земаља и већине осталих права. Ништавост овог уговора у суштини је последица његове несагласности са јавним поретком нашег савременог права. Одређивање универзалног сукцесора путем алеаторног уговора којим се, уз то, и најужа породица може оставити без икаквих средстава (пошто све оно што у тренутку делације спада у оставиночеву заоставштину прелази на његовог преживелог саговорника или треће лице), мислимо да у било ком нашем праву не долази у обзир. Поред овога, треба приметити да је одредба о којој је реч већ имплицитно садржана у члану 6. ЗОН СР Србије (који такође спада у „основе“), у коме се одређује да постоје само два ваљана основа позивања на наслеђе: закон и тестамент.

Члан 104. *Ништавост уговора о будућем наследству или легату*. Ништавост уговора којим се располаже наследном надом такође је општеусвојено начело у савременом праву одн. правима. Ипак, ово начело каткад трпи понеки изузетак. У нас, овај изузетак је постојао у савезном *Закону о наслеђивању*, а по утледу на њега задржан је и у правима свих наших република⁽⁵⁾, осим по ЗОН СР Србије. Овај последњи, наиме, проглашава безизузетну ништавост оваквих уговора, а то — с обзиром да питање спада у „основе“ — прихвата и ЗОН САП Косово. Међутим, ЗОН САП Војводине у чл. 136. (*Одрицање од наслеђа које није отворено*) предвиђа да се потомак који самостално располаже својим правима, може у споразуму са претком одрећи наследства које би му припало после смрти претка. Овај уговор не значи ништа друго до располагање будућим наследним правом одн. наследном надом, чиме је још једном извршена повреда основа наследноправних односа, а тиме и Устава СР Србије.

Члан 105. *Ништавост уговора о садржини тестамена*. Овде се утврђује ништавост уговора којим се неко обавезује да унесе неку одредбу у свој тестамент или да је не унесе, да опозове неку одредбу

(5) На штетност таквог решења благовремено је указао проф. Благојевић — *впл. Наследно право СФРЈ са освртом на права других држава* (VI изд.), Београд, 1968, стр. 269—271.

или да је не опозове. У ствари, ту се ради о једном од битних елемената самог појма тестаментa — о његовој опозивости. Опште је правило, још од римског права, да завешталац не може ничим бити везан у том погледу — *Ambulatoria est voluntas defuncti usque ad vitae supremum exitum*⁽⁶⁾. То правило нигде не трпи изузетке, па се чини да није било потребно да се сврстава у „основе“.

Члан 125. *Способност за наслеђивање*. Правило да наследник мора доживети тренутак отварања наслеђа и фикција у корист зачетог а нерођеног детета постоје још од римског права, а опште су прихваћени и у савременим правима. Поред тога, сва модерна права омогућавају завештаоцу да својим тестаментом остави нешто правном лицу, па и да га оснује (задужбина). Не видимо рационални разлог због кога је било потребно да се у „основе“ сврстају одредбе које ионако не би могле другачије да гласе.

Члан 126. *Недостojност за наслеђивање*. Овим чланом одређени су случајеви (ст. 1. до 5) када једно лице, означено као законски наследник, не може да наследи због тежих повреда одређених законских прописа. У вези тога, суштински, не постоје разлике у нашим законима о наслеђивању. Међутим, ЗОН САП Војводине садржи грешку у тачки 2. члана 127. (одговара члану 126. ЗОН СР Србије), јер недостаје завршетак реченице, који би, мислимо, требало да гласи ... „га је спречио да то учини;“. Поред тога, с обзиром да би „основи“ морали бити и истоветно формулисани, може се ставити формална замерка на термин којим почиње тачка 5. члана 127. ЗОН САП Војводине.

Члан 130. *Прелазак заоставштине на наследника*. Овом одредбом предвиђа се да заоставштина прелази по сили закона на наследнике оставиоца тренутком његове смрти. Овакав систем (*ipso iure*) наслеђивања постоји у свим континентално европским правима. Изузетак је само аустријски Грађански законик по коме се тренутком делације формира правни основ, а уручењем (*modus aquirendi*) се стиче заоставштина. Практично, ни овде се није могло очекивати другачије решење; ирационално је обезбеђивати се од неког решења које су ионако сви напустили.

Члан 140. *Обим наследникове одговорности за дугове*. Принцип да наследник одговара до висине наслеђене имовине за дугове оставиоца безизузетно је прихваћен у савременом праву, а исто је и са решењем да наследник који се одрекао наслеђа не одговара за дугове (ст. 1. и 2). Солидарна одговорност санаследника и то до висине наследног дела сваког од њих, такође је прихваћена у данашњим правима, јер штити и интересе поверилаца оставиоца (не погоршава њихов положај због смрти њиховог дужника), али и положај његових наследника (одговарају увек до висине вредности наслеђене имовине не ангажујући своја средства ни када је у питању солидарност); исто је и са одредбом да се дугови санаследника, уколико тестватор није другачије наредио, деле сразмерно њиховим наследним деловима (ст. 3. и 4).

Закључак

1) Чланом 233. ЗОН СР Србије обухваћена су у највећем броју случајева универзална наследноправна правила. То су најчешће правила

(6) L. 4, D. 34, 4.

садржана у свим савременим правима, а нека од њих примењују се још од римског права. Може се са сигурношћу рећи да Устав СР Србије није наредио заједничка решења за она питања која и не могу бити различито регулисана, јер таква одредба не би имала смисла. Другим речима, највећи број чланова ЗОН СР Србије који улазе у круг основа наследноправних односа садрже општеприхваћене принципе наслеђивања, што је наравно непотребно. То је, мислимо, уједно допринело да се испусте из вида она права питања која и чине *ratio legis* поменуте уставне одредбе.

2) У оним наследноправним питањима где би се разлике у законима о наслеђивању СР Србије и САП Војводине одн. САП Косово реално могле да јаве, а то није допуштено с обзиром да спадају у основе наследноправних односа, оне се понекад ипак појављују. Те разлике у неким случајевима представљају грубе повреде „основа“, одн. републичког Устава (одступање од круга законских наследника у ЗОН САП Косово или располагање будућим наследним правом одн. наследном надом у ЗОН САП Војводине).

3) Уставна одредба о основима наследно-правних односа није добро постављена у ЗОН СР Србије (члан 233), нити ваљано реализована у ЗОН САП Војводине и ЗОН САП Косово.

Ови противуставни и незаконити елементи у правном систему СР Србије, мислимо да би се могли отклонити (садржински и трајно) само посебним законом којим би били уређени искључиво основи наследно-правних односа СР Србије. У том случају прилаз овом питању био би дубљи и озбиљнији, а решење би донело више заједништва — а то је, као што смо видели, и смисао одредбе члана 300. став 2. тачка 5. Устава СР Србије.

dr Oliver Antić,
Associate Professor, Faculty of Law, Belgrade

SUMMARY

FUNDAMENTS OF LEGAL INHERITANCE RELATIONS

In the SFR of Yugoslavia the regulation of legal inheritance relations is in the competence of the republics and the autonomous provinces. In the Constitution of the S.R. of Serbia it is prescribed that certain questions of legal inheritance relations must be, for the territory of the entire Republic, regulated uniformly. This constitutional provision is made concrete in the provision of Article 223 of the Inheritance Act of S.R. Serbia, where it is stated which of the provisions of this Act form the "fundamental legal inheritance relations". Analysing these two provisions the author comes to two conclusions: first that the constitutional provision regarding the "fundaments" is not well founded in the Inheritance Act of S.R. Serbia (as it mostly takes into account the universal legal inheritance rules, i.e. rules that have no alternatives) and second, that there exist differences in matters, which there are not supposed to be regulated differently in the Inheritance Act of SAP Vojvodina and the Inheritance Act of SAP Kosovo (being thus illegal and unconstitutional). Having all this in mind, the author sees the solution in drafting a particular bill which would finally resolve the question of the "fundaments".

dr Oliver Antić,
Docent de la Faculté de droit à Belgrade

RESUMÉ

LES FONDS DES RELATIONS DU DROIT HÉRÉDITAIRE

En Yougoslavie, les Républiques et les Régions autonomes sont compétents pour la régulation des relations du droit héréditaire. Mais le cadre de leur compétences n'est pas le même. La Constitution du Serbie prévoit que certaines questions du droit héréditaire doivent être réglées également. Cette stipulation constitutionnelle est concrétisée en article 233. de la Loi d'hérédité du Serbie, qui implique les articles de cette loi qui sont traités comme «les fonds des relations du droit héréditaire». En analysant ces articles de cette loi, l'auteur déduit deux conclusions: la première, que la stipulation constitutionnelle sur «les fonds» n'est pas bien posée dans la Loi d'hérédité du Serbie (puisque'elle comprend dans le grand nombre des cas les règles universelles héréditaires, c'est à dire, des règles qui n'ont pas des alternatives) et la deuxième, qu'il y a des questions qui doit être réglées également, mais qui sont réglées différemment dans la Loi d'hérédité du Région autonome de Vojvodina et dans la Loi d'hérédité du Région autonome de Kosovo (ce qui est illégal et contre la Constitution). En prenant tous ça en consideration, l'auteur voit la solution seulement dans l'élaboration d'une loi spéciale qui réglera définitivement la question «des fonds».

др Мирослав Милошевић,
доцент Правног факултета у Београду

ПОЧЕЦИ АГРАРНИХ БОРБИ У РИМУ

1. Аристократска револуција која је, по римској традицији, 509. године пре нове ере уклонила последњег краља етрурског порекла и уместо њега довела на власт изабране магистрате, означава почетак две појаве које ће постати основне карактеристике целе републиканске историје. То је, најпре, непрекидни низ ратова — у почетку за опстанак малог града у Лацијуму, а касније за учвршћивање превласти у Италији и изградњу светске империје. С друге стране, унутрашњи развој Рима обележен је упорном борбом плебејаца против економског, правног и политичког монопола патрицијске олигархије. Истовремено, није тешко запазити блиску међусобну повезаност ова два историјска тока.

Промену у положају плебејаца јасно показују и антички историчари, иначе склони успостављању континуитета и онде где му очигледно нема места. Додуше, извесне тензије између два дела римске заједнице није био ослобођен ни такозвани „краљевски период“: Ливије, на пример, констатује да је Ромулу „била наклоњенија маса него патрицији“⁽¹⁾, а да је Сервије Тулије, захваљујући томе што је извршио поделу земље плебејцима, био изабран за краља са таквом једнодушношћу каквом се није могао похвалити ниједан од његових претходника⁽²⁾. Ипак, то је још увек далеко од оних драматичних сукоба који ће довести до политичког самоорганизовања плебејаца и представљати основни извор промена у институционалном систему Републике.

Традиција период после 509. године приказује као епоху друштвених сукоба изазваних тежњом плебејаца ка еманципацији на троструком плану — правном, политичком и економском⁽³⁾ — који ће бити са успехом окончани 367. године, законима народних трибуна Лицинија и Секстија. Са становишта логике друштвених односа циљеви плебејаца су нужно међусобно условљени: из тог разлога, околност да их антички писци у својим излагањима историјских догађаја схватају као аспекте јединственог програма, требало би да буде аргумент у прилог веродостојности података које дају. Ипак, однос модерних истраживача према изворним информацијама о борби плебејаца у првом веку републике,

(1) Liv. 1.15.8

(2) Ibid. 46.1

(3) Cf. De Sanctis, *Storia dei Romani*, II (Torino 1907) 1s.

креће се између потпуног одбацивања и, у најбољем случају, опрезног критичког преиспитивања.

Правни и политички узроци сукоба су мање-више неспорни: „револуција“ из 509. године је очигледно имала у основи патрицијски карактер, и њен први резултат било је успостављање олигархијске власти, фактички оличене у сенату. Плебејци су у свакодневним односима били препуштени дискрецији патрицијских магистрата и понтифа — јединих познавалаца права. То је условило њихову борбу за јединствено и свима приступачно право, као и за могућност контроле његове примене; резултати те борбе — Закони XII таблица, Канулејев закон, самосталне плебејске магистратуре и скупштине — сведоче не само о њеној историјској реалности, него и о условима у којима је вођена. О појединим детаљима и епизодама из аналистичке традиције се свакако може дискутовати: али, уједначавање правног положаја грађана и настанак плебејских политичких институција су недвосмислено везани за епоху ране републике.

Сасвим другачију слику дају подаци о економским захтевима плебејаца, нарочито када је реч о оним најважнијим — о захтевима за поделу земље⁽⁴⁾. Судећи по обавештењима која се могу наћи у изворима, у првом реду код Ливија, ниједан период у републиканској историји Рима није познавао тако упорну и истовремено тако мало успешну борбу плебејаца за земљу: почев од пројекта Спурија Касија из 486. године, поводом којег Ливије каже да је „тада први пут објављен аграрни закон, и никада потом није спровођен без највећих политичких потреса“⁽⁵⁾, до 367. године је двадесетак пута предлагана подела земље плебејцима⁽⁶⁾. Од свих тих кампања, међутим, једва да су три окончане макар делимичним успехом. Већина информација о осталим предлозима своди се на монотono низање стереотипних формулација, у мање-више правилним размацима, лишених било какве историјске или друштвено-политичке особености. Најчешће се ради о успутним напоменама које треба да објасне политичке потезе појединих личности или сената, или службене поступке магистрата⁽⁷⁾. При том није тешко запазити аналогije са догађајима из периода кризе републике, када је аграрни закон постао опробано средство политичке манипулације.

Овакво приказивање аграрних сукоба изазвало је разумљиву скепсу највећег дела модерне историографије, која, уздржљивије него иначе, прихвата само ограничени број изворних обавештења. Период најинтензивнијих истраживања римске аграрне историје поклопио се, међутим, са доминацијом хиперкритицизма у научној обради антике, што је имало за последицу генерално оспоравање аутентичности података о аграрним борбама пре пунских ратова у већем броју запажених радова. Њихови аутори указују да је неприхватљивост ових информација, и без детаљне анализе, видљива већ из начина на који су презентиране⁽⁸⁾. Ради пот-

(4) Економски карактер имали су и захтеви за редукцију дугова и организовано снабдевање житом (вид. *ibid.* 2), али су они мање задирали у основне друштвене односе.

(5) Liv. 2.41.3: *Tum primum lex agraria promulgata est, numquam deinde usque ad hanc memoriam sine maximis motibus rerum agitata*; cf. Val. Max. 5.8.2; Dion. Hal. 9.51.2; 10.38.3.

(6) B. Bloch-Carcopino, *Histoire romaine II*, sect. 1, Paris 1929, 153; Vančura, *RE* 12, 1 (1924), с. p. 1154; De Martino, *Storia della costituzione romana*, I^a (Napoli 1972), 252 n. 5.

(7) Cf. De Sanctis, *op. cit.* 13; детаљније Schwegler, *Römische Geschichte*, II² (Tübingen 1870), p. 477; III² (1872), p. 162.

(8) Tako Maschke, *Zur Theorie und Geschichte der röm. Agrargesetze*, Tübingen 1906, 52.

пуније аргументације, наводи се да није јасно како је могла да се сачува успомена на законске предлоге који су изнети пре галске најезде, а нису усвојени; да су традиције о појединим епизодама различите и понекад противуречне⁽⁹⁾. Поред тога, додаје се да је упадљива разлика између ране републике и наредног периода, од 367. до 196. године, где се јавља само један аграрни пројект — Фламинијев из 232. године⁽¹⁰⁾; да је противуречност још изразитија када се има у виду скучен фонд расположивог земљишта у првом периоду, насупрот ситуацији која је настала после латинског и самнитских ратова; најзад, да „у стереотипној схеми ових узастопних неуспеха трибуни V и IV века говоре у празно језиком Граха“⁽¹¹⁾. Стога све аграрне законе донете или предложене, по традицији, између V и II века — са изузетком Фламинијевог — треба сматрати неаутентичним⁽¹²⁾.

Од оспоравања изворних обавештења о конкретним манифестацијама борбе плебејаца за земљу до стављања под знак питања и самог историјског постојања те борбе, није био потребан велики корак. Отуда уверење припадника овог истраживачког правца да су сукоби између патриција и плебејаца били ограничени на правно-политичку сферу, без икаквог економског садржаја⁽¹²⁾.

У наведеним мишљењима, свакако, има тачних запажања о карактеру и вредности извора; ипак, овако начелну осуду римске традиције, а посебно њене основне идеје о природи друштвених конфликта у раној републици, није могуће прихватити. Разлози који говоре против тога су двоструки: услови у којима се Рим нашао после 509. године, а затим и одмеренија оцена самих изворних података.

Један од највреднијих закључака новијих истраживања о развоју римског плебса је свакако онај који повезује његово самостално иступање на римској политичкој сцени са погоршањем привредних услова после пада монархије⁽¹³⁾. Током VI века Рим — дотадашњи скуп сточарских села — претворио се постепено, под утицајем разгранатих етрурских трговачких веза, производне технике и културе, у значајан економски центар. Сачувани трагови мелиорационих радова и иригационих система из овог периода сведоче о интензивнијем вођењу земљорадње⁽¹⁴⁾. Ове економске промене су, несумњиво, довеле до ширења до тада малобројног слоја трговаца и занатлија и његовог потпунијег одвајања од гентилске заједнице и њене екстензивне сточарске привреде. Тај део римског становништва, чији су материјални услови опстанка били везани за робну размену и интензивну земљорадњу, представљао је језгро плебса из првог века републике⁽¹⁵⁾.

Прекид политичких веза са етрурским центрима, изазван патрицијском „револуцијом“, унео је у економску структуру Рима корените измене. Пре свега, вишегодишњи ратови против Етрураца и Латина

(9) De Sanctis, *op. cit.*, p. 10.

(10) О њему говори Polyb. 2.21.7 и наглашава да је Фламиније био „зачетник ове демагошке политике“; на овом податку у критици традиције нарочито инсистира Niese, *Das sogenannte Licinische Sextische Ackergesetz*, Hermes 23 (1888), p. 415.

(11) Bloch-Carcopino, *op. cit.*, p. 153.

(12) Поред цитираних аутора вид. и Zancan, *Ager publicus*, Padova 1935, p. 17. са посебном аргументацијом.

(13) Momigliano, *Prolegomena a ogni futura metafisica sulla plebe romana*, Labeo 23 (1977), 15 заслуге за овај закључак приписују De Martino.

(14) О овим променама в. Frank, *Storia economica di Roma*, Firenze 1924, p. 11; Bozza, *La possesso dell'ager publicus*, Milano 1939, p. 140; De Martino, *op. cit.*, p. 85.

(15) De Martino, *op. cit.*, p. 75.

онемогућили су да град у италској трговини задржи место које му је раније припадало. Због тога се смањује број лица којима занатство и трговина могу да пруже средства за егзистенцију, а приходи оних који су се тим активностима и даље бавили били су мањи него до тада. Аристократија, која је дошла на власт, није учествовала у занатству и трговини нити је била заинтересована да подстиче њихов развој, што је условило даље погоршање друштвеног положаја лица ангажованих у овим делатностима⁽¹⁶⁾. С друге стране, ратне операције — често вођене на римској територији — наносиле су непосредне штете пољопривредном земљишту и уређајима за наводњавање, а и одвајале сељаке на дуже време од обраде њихових имања. На тај начин је земљиште трајно обезвређивано и уобичајене мале парцеле више нису могле да задовољавају минималне потребе сопственика и њихових породица, нарочито ако се има у виду и природно исцрпљивање тла које проузрокује интензивна експлоатација⁽¹⁷⁾.

Све ове околности довеле су до великог осиромашења, па и потпуне материјалне беде, великог броја плебејаца. Није случајно управо за епоху ране републике карактеристичан висок степен њихове задужености⁽¹⁸⁾. А то је уједно и време за које римска традиција везује најжешће друштвене сукобе и изградњу плебејских политичких устанаова. С обзиром на ову подударност, нема довољно оправдања за одрицање економске садржине борби између два дела римског друштва. Било би заиста необично да су плебејци, у условима такве материјалне зависности од патриција, своје захтеве ограничили на правну сигурност и учешће у власти. У том случају би, ако ништа друго, било тешко објаснити масовност плебејског покрета, која је била основна гаранција његових успеха.

Међу плебејским захтевима је истакнуто место морала имати подела земљишних парцела. У току V и IV века Рим је био типична сељачка република, са поштовањем и сентименталном везаношћу за пољопривреду који ће остати трајна карактеристика римског менталитета⁽¹⁹⁾. У таквој средини једино је поседовање земље било каква-таква гаранција материјалне сигурности и друштвеног уважавања.

Традиционална римска представа о карактеру друштвених сукоба с почетка републике је, према томе, у основи веродостојна. То, свакако, не важи и за конкретне податке о појединим епизодама из аграрне историје, али њихову прихватљивост није могуће оцењивати без пажљиве анализе контекста у којем су изнети. Таква анализа је неизводљива, а вероватно и беспредметна, када се ради о узгредним стереотипним напоменама о предлагачима, присталицама и противницима аграрних закона. Бар у два случаја везана за V век, међутим, аналитици су оставили заокружене наративне целине, у којима друштвено-економски, политички и правни моменти заслужују већу пажњу. Реч је о већ поменутом пројекту Спурија Касија и закону који је омогућио насељавање плебејаца на Авентину.

(16) Cf. Bozza, *op. cit.*, p. 155; Frank, *op. cit.*, p. 43.

(17) Frank (16; p. 53) овој чињеници придаје одлучујући значај за економску трансформацију римског друштва од VI до IV в.

(18) Вид. Станојевић, *Зајам и камата*, Београд 1966, 42 и стр. 80. Ливије за период пре 509. године не наводи ниједан податак ове врсте.

(19) Besnier, *L'état économique de Rome de 509 a 264 av. J.-C.*, HRD 33 (1955), 200.

2. О првом, *rogatio Cassia agraria*, сачувана су два међусобно знатно различита извештаја. По Ливију (241), успешан рат против Херника током 487. године омогућио је да наредне године са њима буде закључен уговор о савезу, уз обавезу да Римљанима предају две трећине своје територије. То је једном од конзула, Спурију Касију, послужило као повод да предложи аграрни закон по којем би освојено земљиште, уз додатак дела римског *ager publicus*-а, било подељено плебејцима и савезницима — Латинима. Други извештај — опширна и реториком оптерећена прича Дионисија Халикарнашанина (8. р. 68) — разликује се од Ливијевог у два битна момента: прво, уговор са Херницима закључен је „без анексија“, па је због тога предмет Касијевог закона требало да буде само римски *ager publicus*; друго, у подели тог земљишта учествовали би равноправно са плебејцима и Латинима и нови савезници — Херници⁽²⁰⁾.

Касијева иницијатива, у сваком случају, није успела: патрицијима је пошло за руком да од њега одвоје плебс тако што су, посредством сената и другог конзула Вергинија, предложили да се земља подели само Римљанима. Одмах по напуштању магистратуре Касије је, по свему судећи, осуђен на смрт и погубљен⁽²¹⁾.

Спурије Касије није био маргинална личност своје епохе. Три пута конзул *magister equitum* првог диктатора Рима, он готово обележава прве деценије републике. Због тога — а и због свог неуобичајеног садржаја — *rogatio Cassia agraria* је рано привукла критичку пажњу историчара. Међутим, док историјска аутентичност Касијеве личности углавном није спорна⁽²²⁾, законски пројект јесте, и то како због сумњи у могућност Касијевог ауторства, тако и због предложених решења.

Најпре, постоји дилема да ли је Касије био патриције или плебејац, и с обзиром на то се поставља питање да ли је могао бити предлагач аграрног закона (у првом случају), односно да ли је могао бити конзул и изнети свој предлог у легалној форми (у другом)⁽²³⁾. На овом терену, међутим, тешко се могу тражити озбиљнији аргументи „за“ или „против“ аутентичности аграрног закона: тиме се пре отварају нови и шири проблеми ране републиканске историје него што се решавају постојећи, специфични за Касијев пројект⁽²⁴⁾. Већу тежину имају примедбе које се тичу наративних детаља традиције о закону, као и његових одредаба.

Цела сторија о Касију има несумњиво легендарну форму, слично онима о Кариолану и Цинцинату. Уз то, у излагањима о његовој борби и коначном неуспеху није тешко препознати елементе антиципиране из времена покрета браће Грах⁽²⁵⁾. Овде би, са тог становишта, начелна

(20) Закон је покушао прецизно да реконструише, али не поштујући сасвим наводе извора, Humbert, *Dict. Daremberg-Saglio* I, 1 (1877), 158.

(21) Детаљније Schwegler, *op. cit.* II, p. 463.

(22) Једини Beloch, *Römische Geschichte*, Berlin—Leipzig 1926, 323 помера његову делатност у прву половину IV века.

(23) Старији аутори су га сматрали патрицијем (нпр. Humbert, *loc. cit.*; Mommsen, *Römische Forschungen*, II (Berlin 1879), 155); супр. Beloch, *loc. cit.*, због чега и врши помешито хронолошко померање; такође Dell'Oro, *La formazione dello Stato patrizio-plebeo*, Milano—Varese 1950, p. 79 и D'Ippolito, *La legge agraria di Sp. Cassio*, Labeo 21 (1975), 202.

(24) У новије време се појавила теорија по којој је република тек после смрти Спурија Касија добила искључиво патрицијски карактер, вид. нпр. Cornelius, *Untersuchungen zur frühen röm. Geschichte*, München 1940, 100 p. 119; cf. De Martino, *op. cit.*, p. 225.

(25) Ово је запазно већ Neibuhr (*Römische Geschichte II*, Berlin 1873, p. 134), али је тек касније послужило као основа за критику целе традиције (Mommsen, *op. cit.*, p. 161; De Sanctis, *op. cit.*, p. 9; Scullard, *A History of Roman World from 753 to 146 B. C.*, London 1969, 54).

скепса према подацима о аграрним борбама имала сасвим конкретан смисао. Неповећење појачавају противуречност и нелогичност информација о садржају закона: готово је незамисливо да би неко у V веку могао да предложи доделу оскудног римског јавног земљишта Латинима и, шта више, дојучерашњим непријатељима Херницима⁽²⁶⁾. Све ове околности као да сугеришу потпуно одбацивање традиције: али, има и других које наводе на другачије закључке.

Аналистичка реконструкција политичког развоја Рима у првим деценијама републике — са Касијем у средишту збивања — показује изненађујућу кохерентност, која је тешко могла бити производ каснијих домишљања. Други избор Касија за конзула, 493. године, појављује се готово као последица првих самосталних политичких иступања плебса, која су кулминирала првом сецесијом и установљењем трибуната⁽²⁷⁾. У том својству он закључује уговор о савезу са Латинима, тзв. „*foedus Cassianum*“, поставивши на тај начин основе за каснију политику Рима у Италији. Касијев трећи конзулат, 486. године, обележен је проширењем савеза на Хернике и кампањом за аграрни закон. После његовог погубљења уследио је период доминације генса Фабијеваца, по свему судећи представника екстремно патрицијске и антилатинске струје⁽²⁸⁾. Напеће се утисак да је у сукобима различитих схватања о спољној и унутрашњој политици — каквих је у Риму после пада монархије морало бити и у оквиру владајуће олигархије — Спурије Касије заступао тенденцију наклоњену споразумевању, која је из неких разлога 486. претрпела пораз⁽²⁹⁾. У том контексту предлог о подели земље је имао своје место, нарочито уколико је био умеренији него што изгледа на први поглед.

Када је реч о садржају аграрног закона, предност свакако треба дати Ливијевој верзији. За равноправно учешће Херника у подели римских јавних земљишта, које претпоставља Дионисије, није могло бити никаквог основа, поготово ако се прихвати тврђење истог писца да је уговор о савезу са Херницима закључен без територијалних промена⁽³⁰⁾. Није искључено да је Дионисијева верзија законског предлога последица погрешног разумевања извора⁽³¹⁾. Другачији је, међутим, случај са Латинима. Уговор закључен 493. године између Рима и Латинског савеза представљао је *foedus aequum*, који је, иако дефанзивног карактера, садржао и одредбе о равноправној подели ратног плена — а свакако и територијалних добитака⁽³²⁾. Могуће је да су се у току трајања римско-латинског савеза појавили спорови око дела римског *ager publicus* — на пример, због тога што је Рим нека земљишта присвојио противно

(26) Schwegler, *op. cit.*, p. 459; Mommsen, *loc. cit.*; De Sanctis, *loc. cit.*

(27) Ливије каже *per secessionem plebis Sp. Cassius et Postumius Cominius consulatum inierant* (2.33.3).

(28) Вид. Dell'Oro, *op. cit.*, p. 81; Dé Ippolito, p. 205; cf. *rope* n. 24.

(29) О политичким групама у оквиру римске олигархије овог периода вид. Cornelius, *op. cit.*, p. 113.

(30) У том смислу Niebuhr, *op. cit.*, 154; Schwegler, *op. cit.*, p. 333; De Sanctis, *op. cit.*, 9.

(31) Ливије преноси говор конзула Вергинија против Касијевог предлога, у којем се између осталог каже *quid attinuisse Hernicis, paulo ante hostibus, capti agri partem tertiam reddi...* (2.41.6). Швеглер (459 н. 1) мисли да се ово не односи на учешће Херника у будућој подели земље, јер би било у супротности са Ливијевим излагањем садржаја Касијевог закона, већ на околност да при закључењу мира са Херницима Рим није одузео целу њихову територију него само две трећине. Ипак, уколико је овакву формулацију садржао и Ливијев извор који је користио и Дионисије, могуће је да је она грчког писца навела на погрешне закључке о садржају закона. Извори двојице историчара су иначе редовно блиски (в. Beloch, *op. cit.*, 107; Cornelius, *op. cit.*, p. 11).

(32) О овом савезу в. Schwegler, *op. cit.*, p. 307; De Martino, *op. cit.* II² (1973), p. 73.

одредбама споразума, или зато што није постојала сагласност о латинском доприносу успеху операција⁽³³⁾. Било би сасвим природно да Спурије Касије, творац првобитног уговора из 493. године, у моменту када се савез обнавља и добија трипартитни карактер покуша да отклони изворе неспоразума — па и уступањем спорних територија савезницима. Када Ливије говори о додели земљишта „Латинима“, под овим се не морају подразумевати поједини грађани латинских градова, већ Латински савез као уговорна страна. Касијев предлог за решење међусавезничког територијалног спора, штавише, није ни морао бити формално део аграрног пројекта: две различите, али истовремене иницијативе истог конзула вероватно је тек традиција, због недостатка изворних докумената, сажала у јединствену *rogatio Cassia agraria*.

Овакво тумачење, ако и не доказује истинитост античких података о првом аграрном закону, свакако доприноси њиховој уверљивости. У истом смислу говори и развој догађаја после Касијеве смрти. Наиме, Ливије и Дионисије наводе да је Касијев колега Вергиније, уз подршку сената, да би привукао плебс, предложио да се земља подели само римским грађанима: нема, међутим, података да је то обећање испуњено. Тек 479. године, на предлог конзула Фабија, спроведен је један скроман асигнациони пројект⁽³⁴⁾. Овакав поступак једног од водећих учесника гушења Касијевог покрета, несумњивог поборника „чврстог курса“ према захтевима плебејаца, по свему судећи представљао је закаснело и делимично испуњење обавеза преузетих 486. године⁽³⁵⁾. Како је реч о закону који није само усвојен, већ и извршен, нема разлога да се доводи у питање његова „историчност“: самим тим, излагања аналита о догађајима који су му претходили и у великој мери га условљавали, изгледају знатно ближе истини.

Фабијевим законом закључен је један циклус аграрних борби, иако има података да су плебејци наставили да истичу своје захтеве. Нови успех је, међутим, уследио тек тридесет година после Касијеве смрти, и имао је унеколико различит карактер.

3. Иако је привукао сразмерно мању пажњу истраживача него Касијев предлог, Ицилијев закон о Авентину није био мање значајан. У најмању руку, он је представљао двоструки преседан: најпре, то је једини плебејски аграрни пројект који је у току V века, по свему судећи, у целини озакоњен и реализован; поред тога, он представља једини случај конфискације патрицијских поседа у корист плебејаца током овог периода.

И обавештења о Ицилијевом закону потичу од Ливија и Дионисија. Први се овог пута ограничио на две успутне напомене: говорећи о догађајима из 456. године, он каже да је тада донет закон о конфискации Авентина⁽³⁶⁾, а нешто касније наводи да су плебејци, у спору око избора децемвира, „попустили патрицијима да Ицилијев закон о Авентину и други закони потврђени заклетвом не би били укиннути“⁽³⁷⁾.

(33) Рат против Херника је Ливије, изгледа, сматрао одбрамбеним (2.40.14); у том случају, учешће Латина у њему — а самим тим и у подели добити — било би у складу са уговором.

(34) Liv. 2.48.2; предмет закона био је само *ager captivus*, а не и земљишта која су окупирали патрицији. Вид. и D'Ippolito, *op. cit.*, p. 207.

(35) Слично De Martino, *op. cit.* I, 252 n. 5.

(36) Liv. 3.31.1: *De Aventino publicando lata lex est*.

(37) Ibid. 32.7: *postremo concessum patribus, modo ne lex Icilia de Aventino aliaque sacrae leges abrogarentur*.

Дионисије, међутим, излаже са доста детаља садржај закона и поступак његовог усвајања:

„Пошто се ослободио оптужби, (Ицилије) узме да говори о закону. Он је гласио: оно што појединци држе с правом, нека задрже и даље; што су пак неки окупирали силом или без правног основа ради грабења, да врате народу уз накнаду трошкова по процени стручњака; остала државна земља да се издели и подели народу без накнаде. Уверавао је да је овакво дело најкорисније за државу, а посебно због тога што сиромашни тако неће стварати немаре због државне земље коју су поседовали патрицији... Затим (по усвајању предлога у сенату) у присуству свештеника, аугура и два надзорника жртава, пошто су по ритуалу принете жртве и изговорене молитве, и пошто су конзули сазвали центуријску скупштину, закон би потврђен и исписан на бронзаној плочи, донет на Авентин и смештен у Дијанином храму“⁽³⁸⁾.

Захваљујући овој последњој околности — да је његов текст био сачуван још крајем републике — модерни историчари постојање и основну садржину Ицилијевог закона не доводе у питање. Дионисије, међутим, није имао непосредан увид у документ о којем говори, или га је погрешно разумео⁽³⁹⁾: наведени фрагмент, у сваком случају, даје податке које није једноставно довести у склад.

Основни проблем је, свакако, правна природа закона. Као његов предлагач означен је плебејски трибун Ицилије⁽⁴⁰⁾, али је гласање обављено у центуријској скупштини — комбинација мало вероватна у V веку, без обзира на посредовање сената и конзула. Ливије, са своје стране, Ицилијев закон квалификује као *lex sacrata*, тј. религијски санкционисану одлуку плебејске скупштине без формално обавезујуће снаге⁽⁴¹⁾. У овом случају нема тешкоћа око Ицилијевог ауторства; али, питање је да ли су на тај начин могли бити конфисковани патрицијски поседи на Авентину. Малобројни истраживачи који су се бавили овим законом опредељивали су се да га третирају било као плебисцит, било као комицијски закон, суочавајући се на различите начине с проблемима које ствара један или други избор⁽⁴²⁾.

Ниједно од ових једностранних решења, ипак, није задовољавајуће. Два најпоузданија податка — Ицилијево ауторство и конфискација патрицијскихседа као ефекат закона — није могуће ускладити ако се *lex Icilia* схвати као јединствен акт. Због тога се мора претпоставити да је насељавање плебејаца на Авентину остварено посредством сложеније процедуре, чију је структуру традиционална интерпретација замаглила и поједноставила. Неки њени трагови су, изгледа, ипак сачувани у начину на који Ливије извештава о овој епизоди. Једно, као што је поменуто, он каже *de Aventino publicando lata lex est*, а други пут о *lex Icilia de*

(38) Dion. Hal. 10.32.2—4.

(39) То је закључио већ Schwegler, *op. cit.*, 600 n. 1; такође De Sanctis, *op. cit.*, 24 n. 1; Bozza, *op. cit.*, 60.

(40) Де Синктис (*loc. cit.*) верује да је Ицилијево име морало фигурирати у тексту депонованом у Дијанином храму.

(41) О *leges sacratae* вид. Nicolini, *Il tribunato della plebe*, Milano 1932, p. 40; De Martino, *op. cit.* I, p. 340.

(42) Тако Де Санктис (*op. cit.*, p. 24), који га сматра плебисцитом, конфискацију и поделу Авентина схвата као „прећућу толерисану узвраћацију“; Белох (*op. cit.*, p. 205), који заступа исто мишљење о природи *lex Icilia*, да би објаснио његова дејства претпоставља да је донет тек у III веку, после *lex Hortensia*; cf. Niccolini, *op. cit.*, p. 44. Аутори који сматрају да се ради о комицијском закону (Niebuhr, *op. cit.*, p. 202; Schwegler, *op. cit.*, p. 598; Bozza, *op. cit.*, p. 59) и не настоје да разреше тешкоће: оне су у овом случају, уосталом, знатно мање — свODE се на Ицилијево ауторство.

Aventino говори као о *lex sacrata*. За ова два навода једино је заједничко то што се ради о закону који се односио на Авентин: иначе, у првом закон нема имена предлагача, у другом је то Ицилије; у првом је предмет закона конфискација, а у другом није прецизиран; најзад, израз *lata lex est*, употребљен код закона о конфискацији Авентина, тешко да би се могао применити на Ицилијев *lex sacrata* који формално није представљао акт државног органа. Реч је, дакле, вероватно о две различите одлуке. Прва је била комицијски закон, донет под притиском плебејаца које је предводио трибун Ицилије али — у складу са законодавним поступком — на предлог сената и на скупштини којој су председавали конзули. Њиме су конфискована имања патриција на Авентину и тако добијена земља додељена плебејцима — не појединачно путем асигнације, већ плебејској заједници као целини која у овом периоду има издвојен и аутономан карактер⁽⁴³⁾. Тек после тога је на плебејској скупштини усвојен прави *lex Icilia de Aventino*, плебисцит (*lex sacrata*) о подели овог брежуљка на парцеле и њиховој асигнацији појединим плебејским породицама. Томе у прилог говори и Дионисијево тврђење да су после доношења закона сами плебејци земљу делили коцком⁽⁴⁴⁾, тј. поступком уобичајеним при спровођењу аграрних закона. Да је ово питање било решено првим законом, комицијским *lex de Aventino publicando*, то би морало да буде наговештено у његовом наслову⁽⁴⁵⁾; поред тога, подела би била у надлежности специјалне државне комисије.

Други значајан проблем у вези са *lex Icilia* је одређивање његовог места у аграрним сукобима ове епохе. Већина аутора га, наиме, не сматра аграрним законом, јер је по Дионисијевом сведочењу имао за циљ да плебејцима обезбеди грађевинско, а не обрадиво земљиште⁽⁴⁶⁾. За овакво разликовање у V веку, међутим, једва да има основа. Грчки историчар је свакако предимензионирао „грађевински“ карактер закона под утицајем урбанизованог изгледа Авентина у његово време. Овај брег је лежао изван римског померијума, а грдска четврт на њему, по свему судећи, није изграђена пре трећег века⁽⁴⁷⁾: до тада је он свакако био плебејско сеоско насеље ретких колиба окружених баштама. У време доношења Ицилијевог закона, с обзиром на достигнути степен развоја привреде и цивилизације у Риму, стамбени проблем није могао имати самосталан значај: он се постављао у контексту просторне организације једне превасходно аграрне заједнице. Из тог разлога су парцеле додељене плебејцима на Авентину биле само варијанта традиционалних римских *biua iugera*, минијатурна имања на којима се могла водити пољопривреда у ограниченом обиму и која су представљала елементарну економску основу сеоских домаћинстава⁽⁴⁸⁾.

(43) Независно од много дискутованог питања да ли су плебејци били грађани Рима почетком републике (о томе вид. Маргетић, *Нека питања из најстаријег друштвеног и политичког уређења Рима*, Зборник радова Прав. факултета у Сплиту, 1973, стр. 163), већ у антици је њиховој заједници приписиван карактер „државе у држави“ (нпр. Liv. 2.44.9: *duas civitates ex una factas, suos cuique parti magistratus, suas leges esse*). Чак се сматрао да је основ односа између патриција и плебејаца био *foedus*, вид. Dion Hal. 6.89; Liv. 4.6.7: cf. Dell'Oro, *op. cit.*, p. 89).

(44) Dion. Hal. 10.32.5.

(45) Тј. морао би се звати *lex de Aventino viritim dividundo*; позивајући се управо на наслов закона, Белох (*loc. cit.*) је тврдио да његов циљ и није била подела парцела плебејцима, већ можда враћање узурпираних земљишта Дијанином храму на Авентину.

(46) De Sanctis, *op. cit.*, 13; Bozza, *op. cit.*, 60; De Martino, *op. cit.* I, 252 n. 1. Спротивно, изгледа, Besnier, *op. cit.*, 198.

(47) Вид. Beloch, *op. cit.*, 206.

(48) Парцеле од по два југера не припадају само легенди — додељиване су чак и у IV веку (последњи пут 329. године, в. Liv. 8.21.11).

Lex Icilia је, према томе, у основи ипак био аграрни закон уобицајеног типа. Из тог угла треба посматрати и његову улогу у аграрним сукобима V века. Овакав карактер закона, уосталом, јасно показује и Дионисије кроз Ицилијеву аргументацију у наведеном фрагменту, ни сам не запажајући како је она у супротности са наводним „грађевинским“ циљевима пројекта. Извесна оригиналност и посебан значај Ицилијевог закона састојали су се у томе што је плебејцима њиме омогућено да се настане у непосредној близини града, остајући концентрисани у једном насељу. То је свакако знатно доприносило њиховој мобилности и ефикасности у предстојећим политичким борбама.

4. Године с краја V и почетка следећег века протекле су у знаку великог проширења аграрне основе римског друштва. Дуготрајни рат против богатог етруског града Веји окончан је 396. године прикључењем целе непријатељске територије римској држави. Овај успех, уз неке који су му непосредно претходили, имао је за последицу готово удвостручење расположивог фонда пољопривредних земљишта⁽⁴⁹⁾. У овако промененим условима плебејски аграрни захтеви добили су нов замах и много конкретнију основу, што није остало без утицаја на коначни исход борбе: иако је она потрајала две године, предмет спора није било толико право плебејаца на земљу, колико начин на који ће се оно реализовати. Најзад је 393. године, насупрот идеји трибуна Сицинија да се део становништва пресели у Веје, усвојен предлог конзула да се плебејцима на новој територији додели по седам југера земљишта⁽⁵⁰⁾. Мада ове парцеле нису биле толике да би трајно решиле економске проблеме најсиромашнијих Римљана, оне су ипак знатно превазилазиле дотадашњих *bina iugera*, а уз то су асигниране свакако великом броју лица⁽⁵¹⁾.

Из тог разлога није неоправдано поделу *ager Veientanus*-а сматрати значајном прекретницом у аграрном положају плебејаца. Она је, при том, представљала само први корак: постојана експанзија римске територије током IV века омогућила је да се аграрни проблеми решавају у континуитету и без већих социјалних трзавица. Чак и ако се изузме спорни аграрни закон Лицинија и Секстија из 367. године, велике демографске ефекте које је до краја века имала колонизација није могуће заобићи⁽⁵²⁾. Оскудни услови V века су неповратно прошли.

У светлу ових података треба оцењивати и античка обавештења о развоју аграрних сукоба од пада краљева до пунских ратова. Велика концентрација аграрних захтева плебејаца током првог века републике и скромност њихових резултата, и насупрот томе одсуство сличних борби у раздобљу експанзије, изазвали су скепсу хиперкритичке историографије: пре би се, међутим, из тога могао извести аргумент у прилог веродостојности традиције. Економска декаденција Рима после прекида веза са Етруријом била је праћена територијалном стагнацијом; с обзиром на то, може се разумети и окретање плебејаца земљи као једином

(49) Cf. Beloch, *op. cit.*, 620.

(50) Liv. 5.24—30, посебно 30.8; Сицинијев предлог је, по мишљењу Де Мартина, представљао покушај „легалне сецесије“ (*op. cit.* I, 378). После поделе *ager Veientanus*-а парцела од седам југера постаје својеврсни „асигнациони стандард“; због тога су подаци по којима је овом приликом додељивано 4 или 28 југера (*Diod. Sic.* 14.102.4) мање вероватни.

(51) По неким проценама 45—80.000 (Toynbee, *Hannibal's Legacy I*; London 1965, 165).

(52) До 290. године у латинске колоније се иселило око 50.000 лица (вид. Scullard, *op. cit.*, p. 91).

потенцијалном извору средстава за живот, и отпор патриција променама у овој сфери. Одржавање плебејаца на ивици егзистенције, дугорочно посматрано, није могло одговарати интересима олигархије: ако је она из тога и извлачила неке тренутне друштвене предности, далеко је већа била штета коју је трпела одбрамбена способност Рима у време борби за опстанак града. Патрицији и плебејци нису представљали супротстављене класе у друштвено-економском смислу да би њихови интереси били неусклађиви. Али, докле год је територија остајала непромењена, аграрни положај плебејаца се могао побољшати само на штету патрицијских поседа: то би, међутим, елиминисало економску основу њиховог политичког положаја, и зато су били могући само ограничени уступци као у случају Фабијевог и Ицилијевог закона. Прва већа освајања су показала прави начин да се аграрна тензија смањи, и територијална експанзија ће постати битан чинилац у стварању јединственог патрицијско-плебејског друштва.

dr Miroslav Milošević,
Associate Professor, Faculty of Law, Belgrade

SUMMARY

THE BEGINNING OF AGRARIAN CONFLICTS IN ROME

1. Contrary to the hypercriticism that the conflicts between the patricians and the plebeians (509—367 B.C.) were of an exclusively legal-political nature, the author is of the opinion that the major role was played by economic and, above all agrarian factors. Apart from facts in sources this is supported by the general socio-economic conditions of the early Republic. This does not mean that the entire ancient tradition of agrarian conflicts is altogether reliable, but still it can be critically opposed only by analysis of particular concrete historical episodes of this kind.

2. The heart of the tradition regarding Sp. Cassius the promoter of the first agrarian bill, if narrative details and other inaccuracies are put aside, is certainly authentic. At first glance the incredible proposition that the Roman Territory be given out to the plebeians and Latins, shows that in the first decades of the Republic there existed strong political currents that tried to resolve the social tensions and misunderstandings with the Latin allies — a current that was, out of still unknown reasons, defeated in 486 B.C. by the extreme patrician tendencies.

3. Facts on the settling of the plebeians on the Aventin, ancient writers have conveyed in forms that are close to the sources. Here the primary legal framework, consisting of the Confiscation Act and the Plebiscite giving the hills to the plebeians, is condensed into the *lex Icilia*. Due to the urban character of this region in the Classical Period, the agrarian meaning of the project was blurred.

4. The conquest of Veii and the giving of its territories to the plebeians in 383 B.C. represent a turnpoint in agrarian history prior to the Punic Wars.: it showed that the interests of the patricians and the plebeians were not made compatible, but also that territorial expansion was the condition for internal social equilibrium.

dr Miroslav Milošević,
Docent de la Faculté de droit à Belgrade

RESUMÉ

LE DÉBUT DES COMBATS AGRAIRES A ROME

1. Contrairement aux affirmations hypèrcritiques que les collisions entre les patriciens et les plébéiens (509—367 avant Jésus Christ) avaient un caractère juridique-politique exclusif, l'auteur estime qu'un rôle important avait les aspects économiques et surtout agraires. Auprès des faits de source, tous ça est supporté par les conditions générales sociales-économiques de la République précoce. Cela ne veut pas dire que la tradition antique tout entière des conflits agraires est authentique: mais elle peut être critiquer seulement en analysant les épisodes historiques particuliers concrets de ce genre.

2. La quintessence de la tradition du Sp Cassius, le proposant de la première loi agraire, en exclurant les détails narratifs avec les anticipations et les autres inexactitudes formé par les concisions des éléments différents est sûrement authentique. Le projet en apparence incroyable de diviser la territoire Romaine aux plébéiens et Latins montre qu'en premières périodes de dix ans de la République existait une courant politique qui essayait de diminuer les tensions sociales et d'éviter les malentendus avec les alliés Latins — la courant qui était abattu à cause des raisons encore inconnus, de la part du tendance patricienne extrême.

3. Les faits sur le peuplement des plébéiens sur l'Aventin, les auteurs antiques ont été transposés dans une forme plus proche du source. C'est seulement le cadre premier juridique qui était consisté des lois sur la confiscation des domaines patriciens sur l'Aventin et le plebiscite sur la division des collines aux plébeiens qui était condense dans une seule loi, Lex Icilia. L'influence du caractère urbain de ce région, en période classique a embrumé le sens du fond agraire du projet.

4. La conquête du Veii et la division de sa territoire aux plébéiens en 383. étaient le changement dans l'histoire agraire avant les Guerres Puniques: il était démontrer que les intérêts des patriciens et des plébéiens pouvaient être conformés, mais que l'expansion territoriale est la condition d'équilibre social intérieur.

мр Зоран Р. Томић,
асистент Правног факултета у Београду

УЧЕСТВОВАЊЕ СТРАНКЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЛЕГИТИМАЦИЈА ЗА ВОЂЕЊЕ УПРАВНОГ СПОРА У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРАВУ

— Поводом ставова заузетих у пресуди Врховног суда Србије, Увп. бр. 91/81 од 9. III 1982. године (Архив Врховног суда Србије) —

Случај који се нашао пред Врховним судом Србије, а од којег полазимо у овом раду, има за собом дугачак правни пут.

Након представке једног лица, Општински комитет за комунално-стамбене послове СО (...) по службеној дужности је покренуо управни поступак, у којем је кућни савет зграде (...) имао својство странке. На основу изјаве подносиоца представке дате на усменој расправи и других утврђених чињеница, донето је решење (3. VII 1980) којим је наложено кућном савету да из ходника испред подрумске просторије дотичне зграде уклони двоје „бесправно постављених врата“, као и једну „гвоздену ограду“, и „да ходник доведе у првобитно стање о свом трошку у року од 8 дана“. Кућни савет је на првостепено решење уложио жалбу о којој је решавао Грађевински технички инспекторат у саставу Градског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине (...). Његовим, другостепеним решењем (од 6. X 1980) *поништено* је нападнуто решење „и предмет враћен на поновни поступак и одлуку због непотпуно утврђеног чињеничног стања“.

Против тога решења је лице чија је представка претходила покретању поступка поднело тужбу Окружном суду у Београду. Суд је, испитујући процесне услове за вођење управног спора, закључио ... „да грађанин чија је представка узета у обзир приликом покретања поступка по службеној дужности, није легитимисан за покретање управног спора“. Тако, решењем Окружног суда (У бр. 1514/80 од 7. I 1981) тужба бива *одбачена*, уз образложење да не постоји активна легитимација њеног подносиоца⁽¹⁾. Подносилац тужбе се тада обратио Врховном суду Србије са захтевом за ванредно преиспитивање одлуке Окружног суда⁽²⁾. Пред-

(1) Примена члана 30 став 1. тач. 3. Закона о управним споровима („Службени лист СФРЈ“ бр. 4/77) — у даљем тексту: ЗУС.

(2) Ванредно правно средство предвиђено чланом 19. ст. 2. ЗУС-а.

ложио је да Врховни суд ..., „уважи захтев, укине побијано решење и предмет врати на поновно одлучивање, јер је он доказао свој правни интерес у овој управној ствари“. Тужени орган се пак залагао да се захтев одбије ..., „као неоснован из разлога изнетих у оспореном решењу“.

Решавајући по уложеном захтеву, Врховни суд Србије је својом пресудом (Увп бр. 91/81 од 9. III 1982) укинуо решење Окружног суда, и предмет вратио на поновно одлучивање. У сентенци проистеклој из ове пресуде каже се:

„Околност да је управни поступак вођен по службеној дужности не може бити сметња да појединац учествује као тужилац у управном спору, ако сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону.“

I

1. Управни поступак увек покреће надлежни орган — по службеној дужности или по захтеву странке⁽³⁾. Он је дужан да започне поступак у случајевима када се то предвиђа законом или подзаконским прописом. Орган ће покренути поступак и у другим ситуацијама ако оцени да је то неопходно ради заштите јавног интереса⁽⁴⁾. Приликом покретања поступка по службеној дужности „узима у обзир и евентуалне представке грађана и организација и упозорења органа“⁽⁵⁾.

Када је, с обзиром на представку једног правног субјекта, по службеној дужности покренут поступак он по основу тога не стиче у таквом поступку својство странке⁽⁶⁾.

2. ЗУП назива странком лице о чијим се правима и обавезама решава у датом случају — по његовом захтеву или по службеној дужности — али и оног који ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у поступку⁽⁷⁾. Прво означавамо *главном странком* а друго — *узгредном странком*. Узгредна странка има право да учествује у оном поступку решавања о туђем праву или обавези, у коме се посредно одлучује и о каквом њеном праву или правном интересу — индиректно је тангирана и њена правна ситуација. И главна странка и узгредна странка морају, дакле, да имају страначку (стварну) легитимацију, у смислу процесног услова за учествовање у одређеном управном поступку. Страначка легитимација се одређује кроз однос једног субјекта према управној ствари — предмету поступка, и подразумева да је реч о одлучивању о извесном његовом праву или обавези или, пак, о његовом правном интересу у конкретном случају.

Када у једном управном поступку учествује само једна странка или пак више странака чији интереси нису у колизији („процесно-правна заједница“), ради се о тзв. једностраначким управним стварима. Код „контрадикторних“ — двостраначких или вишестраначких ствари, у уп-

— (3) Члан 123. Закона о општем управном поступку („Службени лист СФРЈ“ бр. 32/78) — у даљем тексту: ЗУП.

(4) Члан 124, ст. 1. ЗУП-а.

(5) Члан 124, ст. 2. ЗУП-а.

(6) У том смислу и Врх. суд Србије, У бр. 12720/58 од 29. VI 1959, 36. суд. одл. IV/2, 330.

(7) Чл. 49. ЗУП-а.

равном поступку суделују у својству странака два или више лица са супротним интересима. На пример, укључивање у поступак узгредне странке супротних интереса у односу на главну странку даје тој управној ствари контрадикторни карактер⁽⁸⁾.

3. Уколико једном лицу које је требало да учествује у поступку у својству странке није била пружена таква могућност, оно по окончању управног поступка може, због тога, предложити његову обнову, у складу са законом⁽⁹⁾.

4. Судска контрола законитости коначних управних аката у југословенском праву обавља се путем управног спора. Круг правних субјеката којима се уопште признаје право на покретање управног спора у циљу добијања судске заштите одређен је у члану 2. ЗУС-а⁽¹⁰⁾. Одредбом члана 12. истог закона, прописано је да „*тужилац у управном спору може бити појединац, правно лице, организација, група лица, насеље, и сл. који сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону.*“ Неиспуњење цитираног процесног услова санкционирано је чланом 30. ст. 1. тач. 3. ЗУС-а: суд ће решењем одбацити тужбу ако утврди ... „да је очевидно да се управним актом који се тужбом оспорава не дира у право тужиоца или у његов непосредни лични интерес заснован на закону (члан 12).“

Управни спор се може покренути против управног акта донетог поводом жалбе, као и против првостепеног управног акта на који жалба (у управном поступку) није била допуштена⁽¹¹⁾. Стога, када суд утврди „да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба па није уопште или није благовремено изјављена (члан 7)“, одбацће решењем тужбу као недопуштену⁽¹²⁾.

5. Управни поступак логички претходи поступку решавања управног спора („управно-судском“ поступку). Однос жалбе, којом се изазива другостепени управни поступак⁽¹³⁾, и тужбе за покретање управног спора⁽¹⁴⁾ обележен је у нашем праву по правилу потенцијалном *кумулятивношћу*; исто тако — *обавезном сукцесивношћу* (редом коришћења). Странка, незадовољна првостепеним управним актом, најпре мора употребити жалбу као редовно правно средство у управном поступку⁽¹⁵⁾. Тек против решења донетог поводом жалбе, она може у својству тужиоца покренути и водити управни спор⁽¹⁶⁾.

(8) Тако се, нпр., признаје стварна легитимација кућном савету у поступку за иселење бесправно уселиеног лица у сустанарски део стана, јер је као орган управљања заинтересован да се у тој згради не заснивају нови сустанарски односи (прес. Врх. суда Југослав., Уж 3569/65. од 16. IV 1965. године).

(9) Члан 249, тач. 9 у вези са чланом 252, став 1, тач. 5 ЗУП-а.

(10) То су, пре свега, појединци и правна лица (ст. 1, чл. 2); о могућности да управни спор покрену и они субјекти који немају својства правног лица, затим овлашћене организације или заједнице и одређени државни односно органи друштвене заједнице, говори се у ст. 2—5, чл. 2. ЗУС-а — то остаје ван оптике наших разматрања у овом раду.

(11) Члан 7. ЗУС-а.

(12) Члан 30. ст. 1. тач. 4 ЗУС-а.

(13) Члан 223. ЗУП-а.

(14) Члан 23. ЗУС-а.

(15) Уколико је жалба допуштена — вид. члан 11. ЗУП-а.

(16) У француском праву, нпр., административно-правно средство (*recours administratif*) и управно-судска тужба (*recours contentieux*) су подвргнути различитим правним режимима и, у начелу, међусобно су одвојени и независни. Употреба једног није, по правилу, препрека за употребу другог; правни субјект може да их користи и симултано и сукцесивно.

Случајеви када је за подношење управно-судске тужбе обавезни услов претходна употреба административног правног лека јесу посебно предвиђени изузеци које треба уско тумачити (нпр. одлуке општинских савета морају најпре да буду нападнуте пред вишим органом, префектом — чл. 44. *Code de l'administration communale*).

Даља расправа, инспирисана приказаном пресудом Врховног суда Србије, требало би да нам пружи подробен одговор на питање каква је веза између учествовања односно неучествовања једног лица као странке у управном поступку — првостепеном и(или) другостепеном — и његове легитимације за вођење управног спора.

II

1. У образложењу своје пресуде Врховни суд подвлачи да је Окружни суд, полазећи од одредбе члана 12. ЗУС-а, ...

„био дужан да утврди, на основу пријаве тужиоца поводом које је покренут управни поступак, затим на основу његове изјаве на усменој расправи од 30. VI 1980. године као и на основу навода тужбе, да ли тужилац сматра да му је оспореним решењем повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону“.

„...За положај тужиоца као странке у овом управном спору довољно је да лице у питању сматра да му је оспореним решењем које је донето у примени прописа о грађењу, повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону а да ли му је стварно повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, о томе суд одлучује у управном спору, када цени законитост оспореног управног акта“.

Овакво резонување почива на језичком тумачењу законског текста члана 12, па формулацију „*ако сматра (...)*“ узима као довољан услов за активну легитимацију једног правног субјекта у управном спору. Суд, дакле, постојање цитираног „*сматрања*“ изједначава са тужилачком легитимацијом⁽¹⁷⁾.

Изнетом гледишту можемо упутити озбиљне замерке. Оно не води рачуна о битној разлици између *права на покретање* и *права на вођење управног спора*. Управни спор могу покренути, тужбом која се предаје надлежном суду, сваки од правних субјеката набројаних у члану 2. ЗУС-а; свима њима се, начелно, признаје страначка способност за учествовање у управном спору. Овлашћена лица из члана 12. поднеће тужбу, по правилу, када налазе, односно „*сматрају*“ да им је једним управним актом повређено право или непосредни лични, на закону засновани интерес. Од њих зависи да ли ће подношењем тужбе против одређеног управног акта започети управни спор или не. Сâмо покретање управног спора не значи међутим да је подносилац тужбе истовремено и активно легитимисан, као тужилац, у односу на управни акт чију законитост оспорава. Стога ће суд, уколико још у тзв. претходној фази поступка утврди да је јасно („очевидно“) да се нападнутим управним актом „не

Према пракси француског Државног савета, употреба административног правног лека има, у одређеним ситуацијама, утицаја на продужење рока за покретање управног спора. Најважнији услов за то је да је административни правни лек изјављен у року за правно-судску тужбу (два месеца). Након донете административне одлуке по правном леку, заинтересовани је може нападати пред судом у предвиђеном року. О свему томе опширно код: J. M. Auby — M. Fromont, *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté économique européenne*, Paris, 1971, p. 218—222; J. Rivero, *Droit administratif*, Paris, 1980, p. 211; G. Braibant, N. Questiaux, C. Wiener, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Paris, 1973, p. 18; G. Vedel, *Droit administratif*, Paris, 1976, p. 448—449 и 515—516, итд.

(17) Тако и Савез. врх. суд. Уж, 1352/54 од 17. V 1954.

дира у право тужиоца или у његов непосредни лични интерес заснован на закону", одбацити тужбу. Одбацивање тужбе има смисао констатације да њен подносилац није овлашћен да *води* конкретни управни спор.

Произлази да појединци и правна лица не стичу право на вођење управног спора (активну легитимацију) самим тим што „сматрају“ да постоје описане правне повреде. Активна легитимација у управном спору подразумева, према нашем виђењу ствари, одређен *правно релевантни однос једног лица према предмету окончаног управног поступка*. Мислимо да тужилац у једном управном спору по нашем праву може да буде само онај правни субјект *који је био или је имао право да буде странка у окончаном управном поступку*⁽¹⁸⁾. Поседовањем страначке легитимације у управном поступку, он стиче право да по окончању тога поступка води и управни спор о законитости донете одлуке. За положај једног лица као тужиоца у одређеном управном спору неопходно је дакле да се оспореним управним актом решавало о извесном *његовом праву или обавези, или о неком његовом непосредном личном интересу заснованом на закону*⁽¹⁹⁾.

Формулацију законског текста члана 12. оцењујемо као неодговарајућу и збуњујућу. Она упућује на испитивање субјективног „елемента“ — воље правног субјекта, а не истиче (ваљда претпоставља?!) битан објективни моменат — *стварну везу између подносиоца тужбе и оспореног управног акта*.

Када један правни субјект поседује овлашћење за вођење управног спора, од његовог нахођења зависи да ли ће га користити (разуме се у законском року) или не. Покрене ли управни спор, он то редовно чини зато што *сматра* да је решавањем у управном поступку повређено извесно његово право или правни интерес. Подношење тужбе од стране активно легитимисаног лица може међутим да буде и *другачије мотивисано* — обешћу, шиканирањем туженог, жељом за евентуалним одуговлачењем извршења управног акта итд.; тужба због тога не сме да буде одбачена. Исто важи и за случај у коме је несумњиво да је управни поступак окончан у корист тужиоца⁽²⁰⁾.

Управни спор покрећу у пракси и правни субјекти без активне легитимације у конкретном случају. Чим утврди ту чињеницу, суд ће одбацити тужбу по члану 30. ст. 1. тач. 3. ЗУС-а. Ни стилизација те одредбе није прецизна. Израз ... „да је очевидно да се не дира (...)“ требало би тумачити тако да је јасно да нападнутим управним актом *није одлучивано о праву, обавези а ни, посредно, о правном интересу*

(18) а) Упореди са: М. Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1977, стр. 152—153; Љ. Јевтић — Р. Шрамак, *Управни поступак и управни спор*, Београд, 1969, стр. 286.

б) За G. Perez-a... „леgitимација, *legitimitas ad causam* значи способност да се буде странка у одређеном спору, а та способност одређује се према положају у коме се странка налази у односу на тужбени захтев. Према томе, ова посебна способност проистиче из правног односа о коме се решава“ — G. Perez, *Активна легитимација у управном спору*. „Страни правни живот“ бр. 8/57, стр. 17.

в) „Лице или установа које је било странка у управном поступку легитимисано је за покретање управног спора“ (Сав. врх. суд, Уж. бр. 6862/56, 36. суд. одл. II/1. 255).

(19) Тако и Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1957, стр. 68. Према ставу Савезног врховног суда (Уж. 604/57, 36. суд. одл. II/1. 253)... „активно је легитимисано у управном спору свако лице о чијем је праву решавано у управном поступку“.

(20) „Особа, пак, која је била странка у управном поступку легитимисана је за подношење тужбе против рјешења донесеног у том поступку, без обзира што је оспореним рјешењем захтев те особе евентуално уважен“ (Сав. врх. суд, Уж 3634/55 од 23. XII 1955. године).

подносиоца тужбе, већ је несумњиво да се оспорени управни акт *уопште не односи* на њега⁽²¹⁾. Суд, отуда, не би смео да одбаци тужбу при сумњи (тј. када није очигледно) да се оспорени акт не тиче подносиоца тужбе⁽²²⁾. У разматрању тужбених навода суд улази не одбацујући тужбу и у ситуацији када је очито да нападнутим управним актом — којим је решавано о правима, обавезама или правним интересима тужиоца — није учињена повреда његових права или правних интереса⁽²³⁾.

2. У изнетом правном схватању Окружног суда доминира идеја да „грађанин чија је представка узета у обзир приликом покретања поступка по службеној дужности није легитимисан за покретање управног спора“. Насупрот томе, Врховни суд подвлачи „да околност што је управни поступак вођен по службеној дужности не може бити сметња да појединац учествује као тужилац у управном спору ако су испуњени остали услови из члана 12. Закона о управним споровима“.

Јасно је да и у поступку покренутом по службеној дужности може имати право да учествује — али само када испуњава услове за признавање својства узгредне странке — и лице чија је представка узета у обзир при започињању поступка⁽²⁴⁾. Сâм положај узгредне стране у окончаном управном поступку, а не представка која је претходила његовом покретању, даје томе лицу и легитимацију за вођење управног спора о законитости донетог управног акта.

Тако се становиште Врховног суда Србије о овом питању показује у конкретном случају као исправно.

III

С обзиром да се у југословенском праву управни спор води о законитости *коначног* управног акта, потребно је ближе испитати и однос између коришћења жалбе (уз претпоставку њене допуштености) у управном поступку, и права на вођење управног спора⁽²⁵⁾.

1. Начелно гледано, *улагање жалбе рађа за ту странку право на тужбу*⁽²⁶⁾. Тако је увек код *једностраначких* управних ствари са једним

(21) Тако и Б. Мајсторовић, *оп. cit.*, стр. 100; у том смислу и Сав. врх. суд, Уж 604/57. од 23. III 1957.

(22) Став Одељења за управне спорове Врховног суда Србије од 29. III 1967. („Зборник судске праксе“, 1967, под бр. 572).

(23) Тако и према гледишту Сав. врх. суда (нпр.: У, бр. 108/52 од 25. XI 1952. и Уж. 1360/55 од 21. X 1955).

(24) „Када грађевински инспектор покрене поступак у вези бесправне изградње, могу и грађани који су дали иницијативу за покретање тог поступка имати својство странке, ако је у питању неко њихово право или правни интерес“ (Врховни суд/БиХ, У бр. 3934/73. од 5. V 1973, 36. суд. одл. XVIII/2, 183).

(25) У савременој југословенској научној, посебно уџбеничкој литератури, однос између учествовања странке у управном поступку и њене активне легитимације у управном спору готово да се уопште и не разматра. По правилу, писци наводе једино одговарајуће законске одредбе, а спорна питања остају неразјашњена. Тако, на пример, код: Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 808—809; С. Поповић, *Управно право*, Београд, 1982, стр. 650—653; И. Борковић, *Управно право*, Загреб, 1981, стр. 421—423.

(26) а) Тако, нпр., Савезни врх. суд, Уж, 6862/56 од 19. I 1957. године.

б) Према Закону о Државном савету и управним судовима Краљевине СХС од 19. V 1922. („Службене новине“ бр. 111/1922, са изм. и доп. од 7. I 1922), члан 18. — „Појединац коме је право или непосредни лични интерес заснован на закону повремено незаконитим актом управне власти, има право жалбе само на једну вишу управну власт. Против одалуке те управне власти може поднети тужбу само управном суду. Ако је та власт министар тужба се подноси Државном савету.“ Објашњавајући чл. 18. односног закона, Б. Франтловић (*Коментар Закона о Државном савету и управним судовима*, Београд, 1935, стр. 32) каже: „Али не само да он (тј. појединац — прим. З. Т.) има права жалбе него то право мора и да употреби, ако хоће да се користи установом административног спора, јер тужбу може поднети тек онда када је исцрпео своје право жалбе“.

лицем у својству странке у поступку. И код једностраначких ствари уз учешће два или више несупротстављених лица као странака („процесно правна заједница“), свака од њих иступа у поступку самостално⁽²⁷⁾, задржавајући тиме својство засебне странке. Следствено томе, и коначност управног акта наступа по правилу у односу на сваку странку посебно. Отуда, она странка која је могла а није изјавила (или није благовремено изјавила) жалбу, начелно нема право да води управни спор о законитости акта који је евентуално стекао својство коначности након жалбе неког од осталих чланова процесно-правне заједнице⁽²⁸⁾; разуме се, пак, да ће жалилац моћи да буде и тужилац.

Правило да се дејство предузетих радњи у поступку од стране једног члана процесно-правне заједнице не протеже и на остале, трпи значајно одступање. У складу са чланом 60. ЗУС-а⁽²⁹⁾, а сходно члану 201. Закона о парничном поступку⁽³⁰⁾, могло би се констатовати да се, у ситуацији када се учесници процесно-правне заједнице у управном поступку *уподобљавају са тзв. јединственим супарничарима*, учинак (процесних) радњи једне странке простире и на оне које их нису предузеле. Другим речима, ако се по закону или због природе једног односа управна ствар може решити само на једнак начин према свим странкама у поступку, жалба било које доводи до коначности решења у односу на све њих; право на вођење управног спора припада тада и странкама које се нису жалиле⁽³¹⁾.

2. У *контрадикторним* управним стварима логично је очекивати да се на првостепени управни акт жали само она странка на чију је штету донет (тј. она која није њиме задовољна). При хипотези да је другостепеним актом удовољено жалиоцу — измењен или поништен првостепени акт —, оправдано је да се коначност протеже и на странку чија се правна ситуација такође променила, а која се није жалила јер је била задовољна првостепеним актом. Тиме би јој се начелно дало и овлашћење да *директно* — и без учествовања у жалбеном поступку — покрене и води управни спор⁽³²⁾. Претходни закључак вреди и за узгредну странку супротних интереса у поступку у односу на главну странку.

Примењено на случај из анализиране пресуде, и лице чија је представка узета у обзир приликом покретања поступка по службеној дужности — против кућног савета као главне странке — а коме је пружена могућност да учествује у њему ради заштите својих правних интереса, није имало разлога за жалбу против првостепеног решења донетог у његову корист (а на штету кућног савета). Томе лицу, под претпоставком

(27) Члан 128, став 1. ЗУП-а.

(28) У том смислу и Сав. врх. суд. Уж. бр. 352/61 од 28. VII 1961. године, 36. суд. одл. VI/2, 200.

(29) У чл. 60. ЗУС-а пише: „Уколико овај закон не садржи одребе у поступку у управним споровима, сходно ће се примењивати одребе Закона о парничном поступку“.

(30) Члан 201. Закона о парничном поступку („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77) реулише положај тзв. јединствених супарничара у поступку.

(31) На пример „... ако се ради о јединственом решењу којим је двојема странкама утврђена одређена обавеза (рушење заједничког објекта) па жалбу изјави само једна странка, против другостепеног решења којим је одбијена та жалба може покренути управни спор и она странка која није изјавила жалбу“ — Управ. суд. Хрватске, Ус. 1855/80. од 12. XI 1980. (*Преглед судске праксе* — Прилог „Наше законитости“, Загреб, 1981, стр. 161).

(32) а) У том смислу и Л. Драгојловић — М. Михајловић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1979, стр. 106—107.

б) Упореди са М. Перовић, *ор. cit.*, стр. 105. и С. Поповић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1977, стр. 107.

в) За право на тужбу и без претходне жалбе „вишој управној власти“ — у контрадикторним стварима — изјашњала се и Б. Франтолић (*ор. cit.*, стр. 34—35), илуструјући то праксом тадашњег Државног савета (нпр. решење бр. 8381 од 20. III 1929).

његове стварне легитимисаности као узгредне странке у управном поступку, припада и право тужбе на другостепено решење којим је, по жалби главне странке, поништено првостепено.

3. Која средства правне заштите има лице које није, а требало је да учествује у првостепеном поступку као странка? Признаје ли му се, и када, право на вођење управног спора?

Нагласимо најпре да овлашћење тога лица на жалбу⁽³³⁾ постоји само до окончања управног поступка у односу на оне странке које су у њему учествовале⁽³⁴⁾.

Уколико је решење постало коначно, нормалан и једино исправан правни пут је да странка која није учествовала у управном поступку предложи његову обнову⁽³⁵⁾. Њено учествовање у обновљеном поступку може довести до другачијег решења управне ствари, чиме ће се евентуално избећи касније вођење управног спора. По наступању коначности управног акта донетог у вези са предлогом за обнову поступка, односно оног донетог у обновљеном поступку, могао би се о његовој законитости водити управни спор⁽³⁶⁾. Према томе, сматрамо да *странка не сме да „прескаче“ управни поступац* и да законитост одлуке донете у поступку у коме није учествовала напада одмах и директно пред судом, у управном спору.

У нашој управно-судској пракси, међутим, није реткост да и тужба странке која није учествовала у управном поступку (мада је за то била легитимисана) буде узета у разматрање, а да она није претходно тражила обнову поступка⁽³⁷⁾. Овакво поступање судова руководи се, по свој прилици, идејом поједностављења и економичности у пружању правне заштите. Оно, пак, не води рачуна о неопходности да се та заштита остварује по одређеном правном редоследу, да буде потпуна и ефикасна. Поменути „скраћени“ правни пут не одговара ни духу ни суштини института управног спора, нарочито његовом односу — корелацији — са управним поступком у југословенском праву⁽³⁸⁾.

*

1. У југословенском праву тужилачку легитимацију у једном управном спору, у смислу овлашћења на његово вођење, поседује начелно сваки правни субјект који је био или имао право да буде странка у претходно окончаном управном поступку. Реч је пре свега о лицима о чијим је правима или обавезама, или — посредно — о правним интересима у управном поступку коначно одлучено.

(33) Принцип јединства првостепеног и другостепеног управног поступка — тако и Сав. врх. суд, Уж. 3167/60 од 8. IV 1960.

(34) Тако и у Правном схватању Врховног суда Југославије — вид. код Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд, 1978, стр. 351—352.

(35) Вид. Пресуду Врх. суда Југославије, Уж. 3734/65 од 7. V 1965. (36. суд. ода. 1965, X/2, 244).

(36) Таково је гледиште изразио нпр. Сав. врх. суд: Уж. 1642/53 од 18. XI 1953. и Уп. 1996/62 (36. суд. ода. VII/1, 114).

(37) Члан 258. ЗУП-а.

(38) Нпр., чланом 135. ст. 1. ЗУП-а, прописано је да се „пре доношења решења имају (се) утврдити све чињенице и околности које су од значаја за решење и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе“, а чланом 39. ст. 1. ЗУС-а, да „суд, решава спор по правилу, на подлози чињеница које су утврђене у управном поступку“.

2. Став заузет у анализираној пресуди Врховног суда Србије, по којем и лице чија је представка узета у обзир при покретању управног поступка по службеној дужности може — уз одговарајуће законске претпоставке — да буде легитимисани тужилац у управном спору, оцењујемо као исправан. Такво гледиште суд није ни потпуно, ни правилно образложио. Сувише се и без правог објашњења ослањао на непрецизну формулацију члана 12. ЗУС-а („ако сматра...“), не наглашавајући у том контексту нужну релацију између одлучивања у управном поступку и предмета управног спора.

3. Поступак доношења једног управног акта („управни поступак“) у нашем праву и појмовно и стварно претходи судском поступку решавања спора о његовој законитости („управног спора“). Однос између жалбе у управном поступку и управно-судске тужбе одликује се, по правилу, могућом кумулативношћу и обавезним редом употребе ових правних средстава. Начелно, коришћењем жалбе — када је допуштена — представља битну претпоставку за подношење тужбе. Одступање од овога постоји нарочито код процесно-правних заједница са обележјима јединственог супарничарства, као и у контрадикторним управним стварима.

Када једно лице као странка није учествовало ни у првостепеном а ни у другостепеном (жалбеном) управном поступку — а требало је да учествује —, морало би најпре да тражи његову обнову. Тек након коначности управног акта донетог у вези са предлогом за обнову, односно оног донетог у обновљеном поступку, могао би се о његовој законитости водити управни спор.

ХУМАНИТАРНИ ПРОБЛЕМИ НА 61. КОНФЕРЕНЦИЈИ УДРУЖЕЊА ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

1. У својој историји дужој од једног века, светско Удружење за међународно право (*International Law Association*)⁽¹⁾ се доста бавило хуманитарним проблемима у ширем смислу, као што су трговина робљем⁽²⁾, положај ратних заробљеника⁽³⁾, заштита цивилног становништва⁽⁴⁾, санкције за кршење ратног права⁽⁵⁾, екстрадиција⁽⁶⁾, кривични поступак⁽⁷⁾, оснивање међународног кривичног суда⁽⁸⁾, као и питања која су блиска сваком човеку, као што су држављанство⁽⁹⁾, неповредивост поштанских пошиљки⁽¹⁰⁾, социјално осигурање⁽¹¹⁾ и низ питања из области породичних односа под разним називима: породични односи⁽¹²⁾, породични имовински односи⁽¹³⁾, положај удате жене⁽¹⁴⁾, развод брака⁽¹⁵⁾, старање о деци⁽¹⁶⁾ и усвојење⁽¹⁷⁾. Удружење није могло да мимоиђе ни друга значајна питања о којима се и другде расправљало, као што су права мањина⁽¹⁸⁾ и право азила⁽¹⁹⁾. Иако је формално престало да се бави

(1) Првобитни назив је био: Удружење за реформу и кодификацију међународног права (*Association for the Reform and Codification of the Law of Nations*). Назив је промењен на 17. Конференцији у Бриселу 1895. Удружење није радило у време првог (1913—1920) и другог светског рата (1938—1946).

(2) На 11. Конференцији у Милану 1883.

(3) На 29. Конференцији у Портсмауту 1920. и 33. Конференцији у Стокхолму 1924.

(4) На 39. Конференцији у Паризу 1936. и 40. Конференцији у Амстердаму 1938.

(5) На 30. Конференцији у Хагу 1921.

(6) На 25. Конференцији у Будимпешти 1908, 27. Конференцији у Паризу 1912, 28. Конференцији у Мадриду 1913, 35. Конференцији у Варшави 1928.

(7) На 26. Конференцији у Лондону 1910.

(8) На 31. конференцији у Буенос Аиресу 1922, 33. Конференцији у Стокхолму 1924, и 34. Конференцији у Бечу 1926.

(9) На 23. Конференцији у Берлину 1906, 31. Конференцији у Буенос Аиресу 1922, 32. Конференцији у Лондону 1923, 33. Конференцији у Стокхолму 1924, 39. Конференцији у Паризу 1936, 44. Конференцији у Копенхагену 1950. и 46. Конференцији у Единбургу 1954.

(10) На 31. Конференцији у Буенос Аиресу 1922.

(11) На 31. Конференцији у Буенос Аиресу 1922, 34. Конференцији у Бечу 1926. и 36. Конференцији у Њујорку 1930.

(12) На 46. Конференцији у Единбургу 1954, 47. Конференцији у Дубровнику 1956, 48. Конференцији у Њујорку 1958, 53. Конференцији у Буенос Аиресу 1968. и 54. Конференцији у Хагу 1970.

(13) На 52. Конференцији у Хелсинкију 1966.

(14) На 31. Конференцији у Буенос Аиресу 1922. и на 32. Конференцији у Лондону 1923.

(15) На 24. Конференцији у Портланду 1907, 26. Конференцији у Лондону 1910, 37. Конференцији у Оксфорду 1932, 41. Конференцији у Кембриџу 1946, 42. Конференцији у Прагу 1947, 43. Конференцији у Бриселу 1948. и 44. Конференцији у Копенхагену 1950.

(16) На 49. Конференцији у Хамбургу 1960.

(17) На 50. Конференцији у Бриселу 1962. и 51. Конференцији у Токију 1964.

(18) На 30. Конференцији у Хагу 1921, 31. Конференцији у Буенос Аиресу 1922, 33. Конференцији у Стокхолму 1924, 34. Конференцији у Бечу 1926, 36. Конференцији у Њујорку 1930. и 37. Конференцији у Оксфорду 1932.

(19) На 51. Конференцији у Токију 1964, 52. Конференцији у Хелсинкију 1966, 53. Конференцији у Буенос Аиресу 1968, 54. Конференцији у Хагу 1970. и 55. Конференцији у Њујорку 1972.

већином ових питања⁽²⁰⁾, понекад из не много убедљивих разлога, а најчешће правдајући се потребом да се разматрају нова, актуелнија питања, Удружење је нека од њих морало и даље да задржи на свом дневном реду. Она се данас разматрају у новом виду, или као део ширих целина. То је, у ствари, одговор захтевима времена.

2. *Људска права*. То можда у највећој мери важи за људска права. Пошавши од свуда навођене забране трговине робљем као првог облика међународне заштите човека, Удружење је, преко држављанства, положаја жене и мањина, неповредивости поштанских пошиљака, дошло до савременог схватања људских права⁽²¹⁾. Разумљиво је да је под овим општим називом разматрана различита садржина. На првој конференцији после другог светског рата у Прагу (1947) разматран је извештај Херша Лаутерпахта (*Hersch Lauterpacht*) заједно с његовим нацртом Пакта о људским правима, израбеним још 1943.⁽²²⁾, али је тада усвојена резолуција обухватила такође сва најважнија питања из ове области: правни значај одредаба Повеље УН о људским правима, нарочито имајући у виду члан 2. (7) Повеље, овлашћења и организацију Комисије УН за људска права, разне видове примене Пакта, тумачење и извршење одредаба о људским правима из уговора о миру⁽²³⁾. На тој основи су за следећу конференцију припремљена два извештаја, Лаутерпахта о људским правима, Повеље УН и међународном пакту о људским правима, заједно с нацртом Пакта израбеним у мају 1948, и Ендрју Мартина (*Andrew Martin*) о људским правима у париским уговорима о миру⁽²⁴⁾. Иако је то било време расправа о нацрту будуће Свеопште декларације о људским правима, неспоразуми око тумачења одговарајућих одредаба уговора о миру, на почетку хладног рата, учинили су да Удружење практично престане да се бави овим питањем. Рад се наставља на предлог канадског огранка Удружења после резолуције Економског и социјалног савета УН 958 (XXXVI), после 51. Конференције Удружења у Токију (1964). Као да је Удружење променило став. Пред доношење Свеопште декларације о људским правима скинуло је људска права са свог дневног реда а ставило их је пред завршетак рада на међународним пактовима о људским правима. На дневном реду је било питање спровођења у живот људских права у чијем су оквиру посебно разматрана питања хуманитарних интервенција, односа опште и регионалне заштите и резерви⁽²⁵⁾. После 57. Конференције у Мадриду (1976) разматрају се питања једнаке примене људских права⁽²⁶⁾, регионалних проблема људских права, и Хелсиншке декларације и једнаке примене људских права⁽²⁷⁾, а после 60. Конференције у Монреалу (1982) људска права у време ванредног стања, питање које је до тада узгред додиривано⁽²⁸⁾. То је, у ствари, употпуњавање дотадањег рада.

Комитет за примену људских права поднео је 61. Конференцији, одржаној у Паризу од 26. августа до 1. септембра 1984, извештај који

(20) Подаци наведени према *International Law Association, Report of the Sixtieth Conference*, Montreal 1982, pp. 24—38. Недостају подаци за првих десет конференција.

(21) Под тим називом ово питање се појављује на 42. Конференцији у Прагу 1947, 43. Конференцији у Бриселу 1948, 52. Конференцији у Хелсинкију 1966, 53. Конференцији у Буенос Аиресу 1968, 54. Конференцији у Хагу 1970, 55. Конференцији у Њујорку 1972, 56. Конференцији у Њу Делхију 1974/75, 57. Конференцији у Мадриду 1976, 58. Конференцији у Манили 1978, 59. Конференцији у Београду 1980, 60. Конференцији у Монреалу 1982, и 61. Конференцији у Паризу 1984.

(22) Подробије *ILA, Report of the Forty-second Conference*, Prague 1947, pp. 13—63.

(23) *Op. cit.*, pp. vii—viii.

(24) *ILA, Report of the Forty-third Conference*, Brussels 1948, pp. 80—138.

(25) Критички осврт М. Milojević, *Les droits de l'homme et l'International Law Association*, «Jugoslovenska revija za međunarodno pravo», Nos 2—3/1970, pp. 292—309.

(26) Окончано на 59. Конференцији у Београду 1980, где су усвојена Београдска минимална правила поступка за утврђивање чињеничног стања. *ILA, Report of the Fifty-ninth Conference*, Belgrade 1980, p. 1.

(27) Окончано на 60. Конференцији у Монреалу 1982.

(28) *ILA, Report of the Fifty-eighth Conference*, Manila 1978, pp. 1—2, 139—140; — *Report of the Fifty-ninth Conference*, Belgrade 1980, pp. 90—101; — *Report of the Sixtieth Conference*, Montreal 1982, pp. 88—100, 113—115.

је прихваћен на заседању Комитета у Женеви 7. и 8. марта 1984.⁽²⁹⁾ Уз текст извештаја поднет је и нацрт резолуције којим се предвиђа усвајање правила садржаних у извештају (под називом: *Париски минимални стандард норми о људским правима у ванредном стању*) и њихово достављање Уједињеним нацијама, посебно Комисији за људска права и Поткомисији за спречавање дискриминације и заштиту мањина. Поред тога од Комитета се тражи да настави проучавање примене минималних стандарда у ванредном стању, као и да предузме додатна проучавања у оквиру свога делокруга. Пред почетак конференције Комитет је допунио нацрт резолуције предлогом да се усвојена правила доставе и регионалним организацијама (Европском савету, Организацији америчких држава и Организацији афричког јединства).

По традицији, која се ствара од 58. Конференције у Манили (1978), о људским правима се расправљало првог радног дана. Традиција је одржана и у томе што није било довољно времена да добију реч сви пријављени говорници, нити да се нацрт резолуције и формално усвоји. Овога пута је то било још теже јер је прекинута традиција да се људска права разматрају на две радне седнице. Зато је резолуција усвојена суштински у дебати у којој су одата многа признања Комитету, свакако делом из учтивости. То потврђују многи предлози за измене и допуне. Тако је професор Роже Пенто (*Roger Pinto*) предложио да се међу права која се морају поштовати у време ванредног стања (поред слободе мишљења, савести и вероисповести) уврсти и слобода информација. Осим тога предложио је да се, у оквиру права на учествовање у управљању, предвиди и право приступа службама информација, ма колико то било теже од претходног⁽³⁰⁾. Конференција је прихватила први предлог, иако очигледно нема основа у члану 18. Пакта о грађанским и политичким правима, нити у било којој његовој одредби (јер Пакт не познаје ни слободу информација ни право на информисање као такво). Међутим, с тим се није сложио Комитет за нацрте (*Drafting Committee*) па ће коначну реч, као и о свим резолуцијама, имати Извршни савет Удружења чија је седница заказана за 24. новембар 1984. у Лондону. О другом предлогу се није изјашњавало јер предлагач то није захтевао, али ваља истаћи да је гарантовање самог права на учествовање у јавним пословима у време ванредног стања, у извештају Комитета недовољно убедљиво образложено, јер има основа само у члану 23. Америчке конвенције о људским правима и чију важност потврђује члан 5, ст. 2. Међународног пакта о људским правима, разуме се само у погледу држава које прихвате Америчку конвенцију.

Занимљив је био и предлог госпође Кремер-Бак (*Kraemer-Bach*) да се изоставе гаранције неповредивости породичних права. Иако су у извештају Комитета она наведена као збир права из Пакта о грађанским и политичким правима (а само су по Америчкој конвенцији о људским правима неповредива за време ванредног стања, као и напред поменуто право учествовања у управљању), она сматра да би њихово помињање у овом склопу могло да изазове неспоразуме и да доведе до злоупотреба (слично мишљење је писац ових редова изнео у писменим примедбама на преднацрт извештаја). Конференција је одлучила да се у предложеним правилима брише став који не ограничава право држава да прописују мере које се тичу планирања породице и тако умање страховања од претераног уплитања у породичне односе.

На конференцији су се чуле још неке примедбе које је својевремено ставио писац ових редова. Две такве примедбе је поновио Љубен Кулишев (Бугарска, иначе нови члан Комитета за примену људских права). Једну је представљало неслагање с једнаким позивањем на свеопште и регионалне акте и тиме изједначавањем акта неједнаке правне вредности, а другу, да се право на живот не може испопљивати у забрани депортација. У овоме је он отишао корак даље истичући да

(29) О томе белешка у „Аналима Правног факултета у Београду“, 1984, бр. 3—4, стр. 586—593.

(30) Професор Пенто се дуже бави проблемом информисања а ове године је објавио књигу R. Pinto, *La liberté d'information et d'opinion en droit international*, Paris 1984.

се право на живот не исцрпљује ни у расправама о смртној казни. Вероватно да је најважније везивање права на живот за право на мир. Без коментара је прошла његова опаска да се права мањина не исцрпљују правилима о ванредном стању, већ да имају далеко шири значај па је предложио да се то шире питање изостави јер превазилази оквире извештаја. Тешко је докучити да ли је у питању исправан начелан став или неслагање с помињањем мањина у било ком склопу.

Разумљиво је да је било покушаја да се правда постојеће стање у појединим земљама. Тако је Енрике Фернандо (такође члан Комитета за примену људских права) истицао да ванредно стање на Филипинима (тзв. *Martial Law*) није оно што се обично под тим подразумева, с преким судовима. Реч је о ограничењима неопходним за сузбијање побуне. Овај став заслужује пажњу, посебно ако се имају у виду мере предузете на Косову 1981, које се иначе сврставају у ванредно стање у студији коју је о том питању објавила Међународна комисија правника⁽³¹⁾.

Неслагање с појединостима било је више заоденуто предлозима за будући рад. Тако је М. Милојевић указао на питања која би требало дубље проучити, одн. ставити на дневни ред Комитета. То, пре свега, важи за основно питање — садржину минималних стандарда људских права за време ванредног стања које сваки документ различито одређује а има недоследности чак и у склопу истог акта (нпр. *Пакта о грађанским и политичким правима*). Можда је у томе најдаље отишла Хана Бокор-Сеге (*Hana Bokor-Szegö*, такође члан Комитета), предлажући да се проучавају нова питања. Полазећи од данас општеприхваћеног става да и пракса Уједињених нација све више потврђује неодвојивост политичких и економских права, она тврди да се пактови о људским правима остварују стварањем услова за примену до сада познатих права. Тако долази до нових права као што је право на развој. Зато се у будућем раду спровођење досадашњих аката мора посматрати у јединству свих права. Ма колико било тачности у овим запажањима, питање је колико има покушаја да се, условљавањем и на други начин, побегне од јасних обавеза и од испитивања како се оне спроводе. У томе је и противречност: тражи се корак даље, а истовремено се тврди да то значи остваривање постојећег. Нејасно је у чему је напредак. Вероватно је све то утицало да Конференција, без икаквих измена, усвоји резолуцију како је предложена.

3. *Међународно медицинско и хуманитарно право*. — Пошто се повремено бавило појединим питањима заштите учесника у оружаним сукобима⁽³²⁾, Удружење за међународно право је приступило њиховом систематичнијем изучавању⁽³³⁾. Не напуштајући хуманитарни вид, оно је предузело разматрање примене Женевских конвенција у целини⁽³⁴⁾. Затим као да креће другим правцем: почиње да се бави питањем организовања помоћи у случају природних несрећа⁽³⁵⁾. У међувремену је Комитет за међународно медицинско право променио име у Комитет за међународно медицинско и хуманитарно право⁽³⁶⁾, а такође и предмет рада поново се вративши ратном праву, тј. питању помоћи жртвама рата⁽³⁷⁾.

На основу мишљења чланова изражених у одговору на упитник, Комитет је 61. Конференцији поднео коначан извештај у којем су исцрпно али сажето изнети извори, наведене категорије угрожених лица, са кра-

(31) *International Commission of Jurists, States of Emergency. Their Impact on Human Rights*, Geneva 1983, pp. 84—85.

(32) Вид. бел. 3, 4. и 5.

(33) Почев од 47. Конференције у Дубровнику 1956, посебно под називом: *Међународно медицинско право*, што указује на тежиште деловања. Под тим називом појављује се на дневном реду 48. Конференције у Њујорку 1958, 49. Конференције у Хамбургу 1960, 50. Конференције у Бриселу 1962, 51. Конференције у Токију 1964. и 52. Конференције у Хелсинкију 1966.

(34) На 53. Конференцији у Буенос Аиресу 1968. и 54. Конференцији у Хагу 1970.

(35) На 55. Конференцији у Њујорку 1972, 57. Конференцији у Мадриду 1976, 58. Конференцији у Манили 1978. и 59. Конференцији у Београду 1980.

(36) На 57. Конференцији у Мадриду 1976.

(37) На 60. Конференцији у Монреалу 1982.

ним коментарима у којима је указано да је потпунија заштита жртава међународних сукоба. Допунска заштита за нерегулисане случајеве могла би се обезбедити посебним споразумима као што је типски уговор за жртве природних несрећа, усвојен на 59. Конференцији у Београду (1980). Иако се то не каже изричито, очигледно се очекује да празнине буду попуњене основним начелима заштите основних људских права (права на живот, здравље, сигурност, протегнута на помоћ породици), солидарности (хуманитарни карактер помоћи, непристрасност, разне олакшице) и немешања у унутрашње ствари држава. Зато се закључује да има довољно правних правила али да кључни проблем представља њихово поштовање. Предлаже се повећање напора, преко Генералне скупштине УН и Опште конференције Црвеног крста, да се прихвате допунски протоколи уз Женевске конвенције (од 8. јуна 1977) као и додатно тумачење постојећих правила а у њиховом недостатку примена де Мартенсове клаузуле, уз повећану улогу хуманитарних организација.

Са своје стране председник Комитета Пол де Ла Прадел (*Paul de La Pradelle*) је предложио да Комитет отпочне проучавање питања заштите и надзора над „људским генетичким материјалом“. Уводно излагање поднела је Барта Марија Кноперс (*Bartha Maria Knoppers*), професор Универзитета Мекгил из Монреала. Питање је веома актуелно и тиче се не само промена у наследним особинама већ, посредно или непосредно, будућности па и опстанка човека. Стога није случајно оно било обухваћено радом Истраживачког центра хашке Академије за међународно право (1983) у оквиру права човека на живот.

После расправе, којом је председавала Сизан Бастид (*Suzanne Bastid*), Конференција је усвојила резолуцију којом се државама скреће пажња на њихову одговорност. Исто тако оне се позивају да предузму сваку меру, индивидуалну или колективну, која би била потребна да би се обезбедила примена и поштовање Женевских конвенција. Од држава учесница у сукобу се тражи да прихвате сваку помоћ треће државе, Црвеног крста и других квалификованих и признатих невладиних установа.

У вези с другим питањем Конференција је једногласно прихватила резолуцију под називом *Заштита људске личности*. Њоме се тражи да се у програм будућег рада Комитета унесе питање: *Међународни механизми за заштиту људске личности пред технологијом рабања*.

4. *Међународно кривично право*. — Поштовање Женевских и других конвенција којима су створена правила ратног права заокупљало је пажњу и Комитета за међународно кривично право. Наравно да су и други проблеми међународног кривичног права били предмет проучавања Удружења за међународно право⁽³⁸⁾. Сва та питања поново је разматрао Комитет за међународно кривично право, образован за време 57. Конференције Удружења у Мадриду (1976), пошто су задржала своју актуелност. Први програм рада Комитета утврђен је на састанку у Паризу (1977). Аустралијски огранак Удружења је предложио да се изрази нацрт конвенције о узајамној помоћи у кривичним стварима, очигледно под утицајем дуго владајућег схватања да је екстрадиција најважнији предмет међународног кривичног права, чиме се Удружење за међународно право бавило 1908—1928.⁽³⁹⁾ Насупрот томе, Југословенско удружење за међународно право (професор Милош Радојковић) је заступало модерније схватање по којем би суђење за међународна кривична дела од стране међународног кривичног суда дало боље резултате од екстрадиције која зависи од двостраних односа између држава, па је предложило да се то питање унесе у програм рада Комитета. Већина његових чланова је то, писмено или усмено, прихватила. На основу тога су 58. Конференцији поднети нацрти конвенције о експатријацији и репатријацији и статута међународне истражне комисије који су поново разматрани, допуњени и усвојени на 59. Конференцији Удружења. Том приликом је први пут разматран нацрт статута међународног кривичног суда. Сва су питања поново разматрана на 60. Конференцији када су

(38) Вид. бел. 5, 6, 7. и 8.

(39) Вид. бел. 6.

усвојени нацрти конвенције о експатријацији и статута међународне истражне комисије, док је одлучено да се настави рад на нацрту статута међународног кривичног суда.

Као више пута раније, Комитет за међународно кривично право је 61. Конференцији поднео веома опсежан извештај (делом и на два језика) са четири додатка: *Додатак Прилогу нацрта статута међународног кривичног суда* (који се односи на изворе), *Извештај о Протоколу I уз статут суда и истражне комисије* (који се односи на кажњавање), *Нацрт конвенције о кривичној одговорности лица која уживају међународни имунитет* и *Уводне напомене председника Комитета*. Уз овај иначе шести извештај Комитет поднети су и нацрти три резолуције. Два нацрта предвиђају достављање статута међународног кривичног суда, односно протокола о кажњавању, Уједињеним нацијама а трећи наставак рада Комитета на питању кривичне одговорности лица која уживају међународни имунитет.

Када је реч о расправљању питања из ове области (каогод и из међународног медицинског и хуманитарног права) постало је већ уобичајено да не учествује онолико говорника колико би се, с обзиром на значај питања, могло да очекује. Изгледа да се ова питања сматрају за сувише „техничка“ чије сувише стручно расправљање није привлачно за шири круг слушаца и могућих учесника, јер не омогућава коришћење „врхуних“ парола и празних речи које никога не обавезују. С друге стране, за квалификовано учешће у расправи потребно је добро познавање области чији развој из многих разлога није био уједначен. Зато није случајно што су многи говорници имали у виду унутрашње право своје земље и са тог становишта посматрали решења која је предложио Комитет. То само по себи не мора да буде рђаво. Напротив, може да значи допринос развоју теорије у питањима од општег значаја. То на овој конференцији, ипак, није био случај. Пре би се могло рећи да су неки предлози изазивали недоумице, иако су били подстакнути добрим намерама. Тако се, на пример, потпредседник Државног савета Грчке (*Tsoutsos*) залагао за давање имунитета не само судијама међународног кривичног суда него и адвокатима и сведоцима и другим учесницима у поступку пред судом (изузев, наравно, оптужених за које су предвиђене посебне гаранције правичног суђења) као што су вештаци, затим особе суда, истражне комисије и бирои за помиловање и условни отпуст. Предложена решења су заиста непотпуна, али ни опширно образложени предлог о имунитету адвоката, сведока и вештака није био јасан у томе на чијој територији треба да имају имунитет и од кога треба да их штити. Како су поменути притисци и прогони стекао се утисак да им највећа опасност прети од сопствене државе, што би било тачно када би се радило о националним судовима. Међутим, када је реч о суђењу пред међународним кривичним судом имунитет треба да штити од власти државе на чијој се територији налази седиште међународног суда. Власти те државе треба да омогуће свим лицима приступ на своју територију и све олакшице потребне за обављање посла. Стога је председавајући, канадски адвокат Кола (*Colas*), који је бриљантно руководио седницом, изнео своје мишљење да је заштита од домаћих власти ван домаћаја међународних имунитета. Ова изјава не прејудицира решење, јер се потпунија образложења предлога за измене и допуне могу наћи у писменим текстовима а која су у усменим излагањима скраћивана или изостављана. Независно од тога М. Милојевић се, у низу примедба које је ставио на нацрт статута међународног кривичног суда (начин избора судија, извори права, правни лекови), заложио за признавање међународног имунитета не само судијама (како предвиђа члан 12. нацрта) већ и другим лицима, користећи се искуствима међународних судова и Међународног војног суда у Нирнбергу.

Конференција је прихватила резолуцију којом се предвиђа достављање нацрта статута међународног кривичног суда Уједињеним нацијама. Са своје стране председник Комитета професор Лудвик Кос-Рабчевић-Зубковски (*Ludwik Kos-Rabcewicz-Zubkowski*) је, у осврту на примедбе, обећао да ће Комитет пажљиво размотрити све примедбе пре него што

буде редиговао текст који ће бити достављен Уједињеним нацијама.

Изречена опаска о релативно слабом интересовању за питања међународног кривичног права односи се највише на Протокол I уз нацрт статута суда који се односи на кажњавање на који се ни један учесник у расправи није осврнуо. Како је приметио председник Комитета, ово је нужан додатак статуту суда који мора да изриче казне у складу с начелом *nulla poena sine lege*. (Први део тог начела: *nullum crimen sine lege* је задовољен одредбама нацрта статута суда у којима се наводи кривична дела, односно извори у којима се она налазе.) Ово је врло важно питање и политички и теоријски због преплитања међународног и унутрашњег права. Имајући то у виду писац ових редова је предложио (односно поновио свој предлог са 59. Конференције) да Удружење подстакне рад на завршавању кодекса злочина против мира и безбедности човечанства. Кодификацијом међународног права смањивале би се могућности за примену унутрашњег права, а тиме и за различите приступе у процењивању међународно кажњивих поступака. Без обзира на то нико се није освртао на ово питање. Као да се брижљивим заобилажењем прикривала неспремност. Тако је овај део прихваћен прећутно пошто је констатовано да није било примедби. Сигурно је да ће се о томе расправљати, макар у другој средини. Остаје да се забележи да је једна прилика пропуштена. Питање је у којој мери и кривицом Комитета јер је остало некако скривено иза статута међународног кривичног суда. Можда је у њему требало да нађе одговарајуће место.

То није случај с трећим предлогом Комитета, поднетим тек на самој Конференцији, у облику додатка и нацрта резолуције. Реч је о потреби да се предвиди и одговорност лица која уживају међународни имунитет. Предлог је изазвао велико интересовање учесника. Навођени су примери дипломата који врше кривична дела заштићени имунитетом, било у личну корист (нпр. шверци) било у корист држава или неке организације (нпр. тероризам). По класичном дипломатском праву држава у којој су акредитовани може једино да их прогласи непожељним и тако уклони са своје територије. Никакве санкције према њима не може да примени. Сада се предлаже увођење њихове одговорности, бар када су у питању најтежа међународна кривична дела, у духу Нирнбершких начела. Питање је врло осетљиво, па је посебном резолуцијом прихваћен предлог Комитета да се настави с његовим проучавањем. То неће бити усамљени корак, јер се чују захтеви (нарочито из Велике Британије) да се ревидирају неке одредбе Бечке конвенције о дипломатским односима (1961), нарочито имајући у виду потребу ефикасније борбе против међународног тероризма.

5. *Међународни тероризам*. — По себи се разуме да ово питање није постало актуелно тек данас. Напротив, могло би се рећи да су поједини облици овог кривичног дела подстакли расправе о стварању међународног кривичног суда и о јачању међународне сарадње у кривичним стварима. То се огледа и у раду Удружења за међународно право, како пре другог светског рата⁽⁴⁰⁾ а још више после рата, нарочито када је, на 53. Конференцији у Буенос Аиресу (1968), образован Комитет за пиратерију са задатком да проучи савремено пиратство, како на мору тако и у ваздуху, и да изради модел конвенције. Комитет је 54. Конференцији поднео два извештаја: Харолдо Валадао (*Haroldo Valladao*) је израдио општи извештај а Јакоб Сандберг (*Jacob Sundberg*) извештај о скретању ваздухоплова. Оба извештаја су позитивно оцењени. Треба напоменути да је на истој конференцији један облик овог кривичног дела, ваздушно пиратство, био разматран у оквиру рада Комитета за ваздухопловно право⁽⁴¹⁾. Иако је Конференција изразила жељу да оба комитета наставе започета проучавања⁽⁴²⁾, на наредној, 55. Кон-

(40) Вид. Бел. 6. и 8.

(41) *Незаконите интервенције на ваздухоплову* на 54. Конференцији у Хагу 1970. и 55. Конференцији у Њујорку 1972.

(42) Истина, у погледу Комитета за пиратерију је „препоручено Извршном савету да захтева“ да се продужи рок док је за Комитет за ваздухопловно право „препоручено“ да настави рад, дакле, без консултовања Извршног савета. *ILA, Report of the Fifty-fourth Conference, The Hague 1970*, pp. xi, xviii.

ференцији, појавио се само извештај Комитета за ваздухопловно право. Но, и он је тада последњи пут разматрао ово питање. Додуше, у усвојеној резолуцији се Комитету препоручује да настави започета проучавања⁽⁴³⁾ али на 56. Конференцији у Њу Делхију (1974/75) ово питање обрађује новоосновани Комитет за међународни тероризам, дајући му разумљиво општи вид и не свдећи га на ваздушно и морско разбојништво⁽⁴⁴⁾. Он је 57. Конференцији у Мадриду (1976) поднео нацрт конвенције о правној контроли над међународним тероризмом. Тај нацрт је разматран и на 59. Конференцији у Београду (1980) после које је Комитет 60. Конференцији у Монтреалу (1982) поднео извештај о неким начелним питањима (национална надлежност и самотумачење, развој међународног ратног права, синтезе), пропраћен списком међународних уговора који се односе на тероризам с бројем или пописом држава које су их прихватиле и законима неких држава.

Међутим, и у Београду и у Монтреалу се расправљало највише о дефиницији тероризма. Једно од основних питања је било да ли је могућа општа дефиниција која би „покрила“ све облике у којима се тероризам испољава. Посебну тешкоћу представљало је покретање питања која, по неким, имају везе с тероризмом, као што су државни тероризам (посебно питање одговорности државе), борба за национално ослобођење (позивањем на право на самоопредељење), унутрашњи сукоби и интервенције. Тиме се практично покреће не само питање односа правила међународног права у доба рата и у доба мира него и међусобне усклађености правила међународног права у целини. Када се ствари тако заплету не могу лако да се размрсе. Стога није изненађујуће да се расправа поновила и на 61. Конференцији, са истим аргументима и позивањем на ставове изречене на претходним конференцијама, иако је Комитет поднео синтетички извештај у светлу расправе вођене на претходној конференцији.

И овога пута је у средишту пажње била дефиниција тероризма. Није изостало указивање на тешкоће да се дође до опште дефиниције уз мноштво конвенција о разним видовима тероризма (о чему се говорило још на Конференцији у Београду), као и на потребу да се тероризам одвоји од свих облика рата, односно међународних (међудржавних) и унутрашњих (грађанских) сукоба (као на Конференцији у Монтреалу)⁽⁴⁵⁾. Међутим, и поред свега тога очигледно је да би борба међународне заједнице са овим злом⁽⁴⁶⁾ била знатно тежа без једне опште дефиниције. Ма колико од правних мера не би требало очекивати превише, ипак би била неопходна једна дефиниција која би садржала општа начела или правна правила. Оваква дефиниција би нужно била описна или синтетичка. У сваком случају би морала да садржи елементе који су заједнички свим делима тероризма из посебних конвенција. Такви би, на пример, елементи били: да је тероризам међународно кривично дело (што значи да не интересује само две државе већ целу међународну заједницу која је одговорна за његово сузбијање), да је акт насиља уперен против одређених личности-субјеката (држава, организација, појединаца) или вредности (личних и друштвених, као што су живот, слобода, безбедност, имовина, везе итд.) које међународна заједница тежи да заштити, да је извршено од појединаца или група појединаца, независно од било које врсте имунитета (дипломатског, парламентарног и сл.). Ово утолико пре, ако се тероризам сматра за злочин против човечности⁽⁴⁷⁾. У том случају би за њега у потпуности важила Нирнбершка начела, међу којима и она која не ослобађају од одговорности позивањем на државни имунитет (Начело III) или наређење

(43) *ILA, Report of the Fifty-fifth Conference*, New York 1972, p. xlix.

(44) У међувремену је, одлуком Извршног савета од 18. новембра 1972, распуштен Комитет за пиратерију.

(45) *Report of the Sixtieth Conference*, Montreal 1982, pp. 372—373.

(46) Које су писац ових редова и Љ. Кулишев изједначили с пиратеријом, а терористе с пиратима. Терористи су непријатељи међународне заједнице, човечинства, као и пирати. У том смислу се гонорило и два дана раније у вези с нацртом међународног кривичног суда.

(47) Тај став су заступали писац ових редова и Љ. Кулишев.

претпостављеног (Начело IV). Томе би се могли додати и други елементи, по неким и противправност. Очигледно је да би оваква дефиниција била сувише општа, па се поставља питање њеног практичног дејства. Она би пре свега била применљива заједно са дефиницијама сваког појединог дела тероризма у посебним конвенцијама, али би и сама могла да обезбеди кажњавање и дела која нису обухваћена конвенцијама. По себи се разуме да би морала да садржи довољно елемената за одређивање кривичног дела тероризма тако да кажњавање позивањем на њу не би било у супротности с начелом *nullum crime sine lege*. У том случају недостатак посебне конвенције не би могао да буде изговор за неизвршење једне међународне обавезе.

Тиме би се од тероризма јасно одвојили сви слични облици насиља, пре свега рат у свим облицима или видовима. Рат или оружани сукоб је једно, тероризам нешто сасвим друго. То је нарочито јасно за тероризам у време мира. Али и у време рата су јасно одређена дела која подлежу строгом кажњавању (ратни злочини). Њима би се могла придружити сва дела тероризма, без обзира да ли ће се прихватити њихово сврставање у злочине против човечности. На тај начин би се избегле нејасноће које је у ову област унела одлука Генералне скупштине УН да се с Конвенцијом о спречавању и кажњавању кривичних дела против лица која уживају међународну заштиту, укључујући дипломатске представнике, увек наводи и резолуција⁽⁴⁸⁾ којом је она усвојена. У поменутој резолуцији се истиче да одредбе Конвенције ни на који начин не могу да ометају остваривање законитог права на самоопредељење и борбу против расне дискриминације. На тај начин је омогућено да се једна очигледна ствар претвори у злоупотребу друге. Поготово што то може да буде учињено под заштитом имунитета, о чему је било речи у вези с радом Комитета за међународно кривично право. На овом месту напоменимо да се и у вези с тероризмом излаз видео у одбацивању сваког имунитета када је реч о овом међународном злочину.

Преплитање с радом Комитета за међународно кривично право било је у још по нечем. Тако је поменуто и питање суђења терористима пред међународним кривичним судом. Извештај Комитета за међународни тероризам полази од надлежности судова држава и у том светлу садржи правило *aut judicare, aut dedere*. Видљива је предност дата суђењу (свакако пред судом државе у којој је дело учињено, дакле на основу територијалне надлежности државе по начелу *forum delicti commissi*). Тек на другом месту се помиње издавање терористе другој држави (жртви напада) ради суђења. Тиме се више истиче заинтересованост прве државе, односно њена дужност која замењује досадашњу релативну равнодушност (ако не и извесне симпатије!) према тероризму упереном против друге државе. То је пут да коначно преовлада начело универзалности које почива на једнакој заинтересованости или општем интересу за сузбијање овог облика криминалитета. На свој начин тим путем је пошао и Комитет за међународно кривично право нацртом конвенције о експатријацији и репатријацији, поднетим 58. Конференцији у Манили (1978)⁽⁴⁹⁾, када с нагласком на екстрадицији. Као и у Манили, тако је и у Паризу више учесника у расправи (међу којима и писац ових редова) истицало да је, с обзиром на обележја овог међународног кривичног дела, свака држава заинтересована, надлежна и одговорна за предузимање свих мера за спречавање терористичке делатности, укључујући ускраћивање сваке помоћи лицима осумњиченим за тероризам као и узајамно обавештавање. Реч је о обавези сарадње у најширем смислу, као што је истакнуто у наведеној Конвенцији о спречавању и кажњавању тероризма против међународно заштићених лица и у Заједничку Конференцију о европској безбедности и сарадњи у Мадриду (1983). Како је истакао један учесник у расправи (Јб. Кулишев) обавезе држава су за сада углавном у нечињењу или уздржавању. Своде се

(48) Резолуција бр. 3166 (XXVIII), од 14. децембра 1973.

(49) За став писца *ILA, Report of the Fifty-eighth Conference*, pp. 489—490.

на набрајање шта све не смеју државе да чине, а само се две обавезе састоје у чињењу: да суде терористима или да их издају. Због тога би требало да се прошире активне обавезе држава. По њему би то подразумевало подстицање да се прихватају одговарајући међународни уговори, размењују обавештења и предузимају друге мере за спречавање тероризма. То произлази и из општег правила међународног права о одговорности државе за све што се дешава на њеној територији, пошто једино она располаже снагом за одржавање реда. На основу тога за суђење терористима била би надлежна свака држава у чијој се власти нађу. Ако је то опште прихваћено у случају пиратерије, нема разлога да то не буде и у случају њеног савременог и још опаснијег облика.

Конференција је резолуцијом прихватила нека основна правила о међународном тероризму, садржана у извештају Комитета, и одлучила да с њима упозна Уједињене нације. Од Комитета је затражено да изradi нацрт подробнијих правила и да продужи проучавање могућности за примену правила која важе у доба рата и мира.

6. Будућност ће показати праву вредност резолуција усвојених на овој Конференцији (о којима коначну реч даје Извршни савет Удружења). То важи како за оне које се односе на питања чије је разматрање у оквиру Удружења за међународно право окончано, тако и за оне које се односе на питања чије се проучавање наставља. Ако је тешко оцењивати практичну вредност, може се оцењивати њихова теоријска вредност, укључујући њихов допринос развоју теорије међународног права. За то су потребна дубља проучавања која ће бити могућа тек пошто буде објављен уобичајени зборник *Извештај са Конференције*. Предност будућих истраживача неће бити само у томе што ће моћи натенане да проучавају све што буде објављено већ и у томе што учесници све до појаве *Извештаја* располажу једино извештајима комитета, резолуцијама (не коначним) и личним белешкама. Стога су запажања учесника нужно непотпуна и у великој мери заснована на личним утисцима. Њихов непотпун преглед збивања проузрокован је највише истовременим расправљањем у више секција (ради уштеде) тако да ниједан учесник, ни поред највеће заинтересованости, физички не може непосредно да прати рад конференције у целини. Из тога произлази задатак научних организација да се ангажују у припремању већег броја стручњака за учешће на оваквим скуповима. Заиста је штета не искористити прилике у којима тематска разноврсност и толерантност омогућавају слободну расправу о питањима од најширег значаја.

др Момир Б. Милојевић

VII ГОДИШЊЕ САВЕТОВАЊЕ УДРУЖЕЊА ЗА КРИВИЧНО ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЈУ СРБИЈЕ

У Доњем Милановцу је 14. и 15. јуна 1984. године одржано VII годишње саветовање Удружења за кривично право и криминологију Србије. На тему: *Санкције за кривична дела, привредне преступе и прекршаје* поднето је четрнаест реферата.

У реферату *Систем санкција за кривична дела, привредне преступе и прекршаје* др Мирослав Борбевећ, редовни професор Правног факултета у Београду, критичко преиспитивање система санкција за кривична дела, започиње указивањем на смањивање броја врста казни. Улогу смртне казне оцењује само према њеној фактичкој примени у пракси, а у предвиђању релативно широког распона општег минимума и максимума казне затвора види извесне проблеме који се могу поставити пре свега због немогућности коришћења интервала од петнаест до двадесет година (као потребно нпр. код више саизвршилаца). Још теже прихвата немогућност примене козне затвора од двадесет година за кривична дела у стицају. Како одмеравање новчане казне оправдано посматра у условима промене вредности новца, аутор предлаже два решења: или повремене измене кривичних закона, или прописивање већих распона новчане казне, од којих други оцењује као прихватљивији. Сужену примену казне конфискације имовине у садашњим условима објашњава губљењем значаја који је она имала. Аутор сматра да преиначење условне осуде у посебну санкцију, није много изменило њену суштину, а да су вероватни разлози што увођење заштитног надзора није дало очекиване резултате, тешкоће његовог организовања, прилична неодређеност појединих обавеза и тешкоће праћења њиховог извршења. Судска опомена, према његовом мишљењу, добро замењује казну, док мере безбедности, које оцењује као оправдане, не обрађује, јер су оне, са васпитним мерама, предмет посебног реферата. Анализу система санкција за привредне преступе започиње констатацијом да се проблем одређивања оквира новчане казне у условима промене вредности новца не поставља, пошто се она може прописивати у вишеструком износу учинене штете, неизвршене обавезе, или вредности робе или друге ствари. Аутор не дели мишљење оних који сматрају да је за одговорна лица потребно увођење казне затвора, јер ово кажњавање има само допунски карактер. На условној осуди за привредне преступе се не задржава посебно, јер је она концепцијски постављена исто као и у Кривичном закону СФРЈ. Аутор не види разлоге за употребу другог термина — заштитне мере —, када оне одговарају мерама безбедности код кривичних дела, а очекује да ће одузимање имовинске користи, будући да нема карактер заштитне мере, бити ускоро издвојена мера. Како казна затвора за прекршаје има два општа максимума, од којих се виши може применити и код стицаја више прекршаја, то аутор сматра да је, иако се ова ситуација тешко може поредити са казном затвора од двадесет година за кривична дела, решење у законима о прекршајима исправ-

није. Даље примећује да одредбе о укору нису у систематици закона о прекршајима издвојене од одредаба о казнама. Аутор закључује реферат запажањем да, иако постоји изграђен и развијен систем санкција за поједине категорије деликата у нашем казненом праву, ипак је присутна и извесна термилошка, формулациска па и концепцијска неједнакост.

Следећи реферат *Реализација сврхе кривичних санкција кроз избор њихове врсте и мере* поднео је др Драгољуб Атанаковић, професор на Правном факултету у Београду. Након што је показао, наводећи одредбе закона којима се регулишу сврха и примена кривичних санкција, да законодавац посвећује велику пажњу овом питању, запажа да би био погрешан закључак да судови имају чврст ослонац у закону за избор врсте и мере кривичне санкције. На основу две табеле са прегледом изречених кривичних санкција у СР Србији од 1971. до 1980. године аутор закључује да: 1. иако број изречених мера безбедности постепено расте, ипак је њихово учешће занемарљиво мало; 2. да је још мањи проценат изречених судских опомена, а веома висок условних осуда, док је број условних осуда са заштитним надзором незнатан; и 3. да је изречено око 90% васпитних мера ванинституционалног карактера, око 9—10% заводских васпитних мера, веома мали број казни малолетничког затвора и мера безбедности малолетницима, највећи казни затвора од три до шест месеци, а знатан број новчаних, чак 60,14%. Стога аутор оправдано поставља питање, зашто се казнена политика судова разликује од казнене политике законодавца, односно, није ли ублажавање репресије дошло до своје крајње тачке? Проблем не би био тако велик да је савремено друштво нашло друга и боља средства од казне за борбу против криминалитета. Пошто казна ионако данас нема за сврху одмазду, њена репресивна функција би могла да буде испуњена већ и самим неodobравањем које је изречено у пресуди, док би специјално-превентивна сврха могла бити остварена кроз мере безбедности. Међутим, за то би било неопходно да се мере безбедности очисте од репресивних елемената, што је, према мишљењу аутора, практично неизводљиво.

У реферату *Личност делинквента и избор кривичне санкције* Слободан И. Шошкић, адвокат из Београда, покушава да одговори на питање, који су разлози практичном опредељивању правосуђа у правцу „уравниловке“ и све већој оријентацији ка казнама. Извесна објашњења налазе се пре свега у чињеници, да је суд, приликом избора кривичне санкције, најчешће у ситуацији да има веома мало података о личности делинквента. Ретко се користе мишљења психолога и социјалног радника, изузев у поступцима према малолетницима и лицима којима се суди за кривична дела која су извршили као млађа пунолетна лица. Задржавање на психијатријском вештачењу само онда када се посумња у урачуњљивост делинквента сматра правилним ставом, али не и довољно израженом бригом за личност окривљеног. Нема велике користи од постојања широког спектра кривичних санкција предвиђених у кривичном законодавству, уколико изостаје комплексно испитивање личности, мотива за делинквентно понашање, личних склоности, сагледавање ранијег живота и активности, понашања после извршеног кривичног дела и уопште свих манифестација које су израз одређених својстава конкретне личности. Закључује да се мора напустити, у казненој политици владајуће схватање, да се генерална превенција остварује независно од специјалне, или да се оба вида превенције остварују само уколико је изречена кривична санкција довољно оштра за све као и за окривљеног.

Др Сава Стојановић, стручни сарадник Републичког јавног тужилаштва СР Србије у Београду, поднео је реферат на тему *Казне у законодавству и пракси*. Након што је навео одредбе Кривичног закона СФРЈ и кривичних закона република и аутономних покрајина којима се, према његовом мишљењу, дају врло широка овлашћења за потпуну индивидуализацију кривичних санкција, закључује да су у њима у потпуности прихваћени основни принципи у области одмеравања казне. Ипак, реализација законских поставки врло често указује на постојање

несклада између замишљене казнене политике и конкретне политике судова. Из наведених табела о изреченим санкцијама за 1981. годину како у СФРЈ тако и у СР Србији без покрајина, аутор закључује да је основна карактеристика казнене политике судова њена изразита благод. Тако је у 50% случајева осуђеним учиниоцима изречена казна затвора испод шест месеци, а у 80,96% случајева новчана казна у износу од 5.000 дин. Запажа да се према учиниоцима неких тешких кривичних дела изричу казне испод одређеног минимума. Тако је, претераном употребом института ублажавања казне, који по правилу треба изузетно користити, практично код кривичног дела разбојништва смањен распон законом прописане казне затвора. Аутор се зато пита, није ли то знак за потребу промене става законодавца о апстрактној друштвеној опасности кривичног дела разбојништва и свођења границе посебног законског минимума на ону која се у пракси најчешће изриче, односно на једну годину. Наиме, законска могућност одмеравања казне испод границе прописане законом или примена блаже врсте казне представља само допуну демократизације и хуманизације односа у кривичном праву.

У свом реферату под називом *Смртна казна* др Мирко Томић, професор Правног факултета у Бања Луци, примећује да ниједна кривична санкција није изазвала толико бројне и контраверзне дискусије о оправданости свога постојања. Два дијаметрално супротна становишта, *pro et contra*, не нуде никакво треће решење. Данас се прешло на оцену оправданости ове казне претежно са становишта криминалне политике. У реферату приказан развојни пут смртне казне показује да је она увек била инструмент владајуће класе. Ако би се на смртну казну гледало кроз призму садашњих сазнања, онда се може одлучно тврдити да ова санкција, у свету и код нас, нема будућности. У Југославији треба смртну казну постепено сужавати, али о њеном потпуном укидању прерано је говорити.

Условна осуда у систему кривичних санкција наслов је реферата др Видоја Миладиновића, доцента Правног факултета у Нишју. У уводним напоменама аутор примећује да су корисност и ефикасност условне осуде довели до њене широке примене за сва дела где је утврђена краткотрајна казна затвора или новчана казна, или њихова кумулација, а посебно када се ради о нехатним учиниоцима. Суштина новог модела условне осуде испољава се, према мишљењу аутора, у следећим карактеристикама: 1. то је самостална кривична санкција; 2. по свом карактеру је васпитно прекорна и опомињућа санкција; и 3. не ослања се на изречену, већ на утврђену казну, која може бити изречена и извршена ако постављени услови не буду испуњени и тиме судска прогноза не буде остварена. У даљем тексту аутор обрађује услове за изрицање условне осуде, како обавезне тако и факултативне. На разлозима за опозивање условне осуде аутор се не задржава, будући да ново законодавство не уноси битније промене. Како су искуства стечена применом пробације показала да постоје далеко већи изгледи за ресоцијализацију одређених делинквената ако се уз условну осуду одреде и мере заштитног надзора, кривични закони свих република и покрајина полазе од мање-више истих обавеза, чија је основна сврха усмеравање живота и понашања осуђеног лица у смислу постизавања друштвено корисних циљева и онемогућавања поновног вршења кривичних дела. У прелазним и завршним одредбама свих закона предвиђено је да ће се одредбе о заштитном надзору уз условну осуду, примењивати од дана када то посебним законом буде одређено, а најкасније до 1979. односно до 1980. године. Међутим, сви рокови су истекли, па се с разлогом поставља питање да ли ће ова одредба икада заживети?

Др Владан Васиљевић, научни саветник у Институту за криминологију и социологију истраживања у Београду, поднео је реферат на тему *Неколико питања у вези са мерама безбедности и заштитним мерама у југословенском казненом праву*. Пошто је укратко изложио развојни пут мера безбедности, аутор се задржава на овим мерама у кривичном законодавству Југославије и у пракси. Кратак историјски преглед завршава навођењем новина у Кривичном закону СФРЈ. Од

могућих подела мера безбедности аутор се опредељује на поделу на куративне, мере забране вршења одређених права и протеривање странаца из земље. Код куративних мера аутор сматра да већ сама законодавна решења стављају у први план превентивно деловање, искоренивање чинилаца преступничког понашања, или бар ублажавање њихових неповољних утицаја. Учиниолац је под сталном бригом стручњака и обезбеђени су му савремени поступци лечења. Међутим, већ код мера забране вршења одређених права и протеривања странаца из земље, ова обележја се унеколико губе, а граница између казни и мера безбедности постаје све неодређенија. Од укупног броја осуђених лица у раздобљу од 1973. до 1982. године према 4,7% примењене су мере безбедности најчешће код кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја (12%) и против службене дужности (12,2%). Аутор се, затим, задржава на појединачном обрађивању свих заштитних мера за привредне преступе и прекршаје. У закључку примећује да многа питања која се јављају у вези са мерама безбедности наводе на размишљање, да се целом том систему мора прићи са више трезвености и непристрасности него што је до сада чињено и да све будуће захвате ваља ослонити на проверена практична и истраживачка сазнања, а не на претпоставке и каткад збуњујуће декларације.

Кривичне санкције према малолетницима назив је реферата Николе Милошевића, судије за малолетнике Окружног суда у Београду. Након увода аутор прелази на приказивање врста кривичних санкција које се могу изрећи малолетним учиниоцима кривичних дела и ближе дефинисање појединих од њих. Закључује да су основне особености васпитних мера: 1. бројност и разноврсност и 2. неодређено трајање. У оквиру поднаслови Динамика изрицања кривичних санкција са освртом на праксу београдских судова, након изношења података, аутор закључује да се потврдило да су васпитне мере доминантна група кривичних санкција за малолетнике, да је казна малолетничког затвора изузетак, да се мере безбедности недовољно изричу, иако су за њихово изрицање испуњени законски услови, да се уопште не изриче васпитна мера упућивања у дисциплински центар за малолетнике, да се упућивање у специјалну установу и појачан надзор у другој породици изричу изузетно, да није прихваћен институт условног отпуста код васпитне мере упућивања у васпитно поправни дом, нити је у довољној мери прихваћена могућност изрицања васпитних мера млађим пунолетним лицима. Аутор, на крају, предлаже: 1. разматрање могућности увођења у наше законодавство јединственог система кривичних санкција према малолетницима; 2. предвиђање разноврснијих васпитних мера, нарочито медицинског карактера; 3. последнију примену постојећих законодавних решења; 4. преиспитивање постојања института условног отпуста; 5. потпуније извођење специјализације по судовима; и 6. што хитније остваривање објективних услова за изрицање свих кривичних санкција пре свега оснивањем дисциплинског центра за малолетнике, специјалних установа, установа за женску омладину.

Мр Мирослав Врховшек, судија Окружног привредног суда у Београду, свој рад под називом *Санкције за привредне преступе* посветио је ближем расправљању дилеме (која произлази из изнетих података о изреченим казнама за привредне преступе за период 1972—1982. г.) да ли су у питању лакши привредни преступи, или је казнена политика судова врло блага. Иако су до сада санкције привредних преступа оправдале своје постојање делујући позитивно на повећање дисциплине и поштовања законитости у раду правних лица, ипак је дошло и до негативних тенденција које се огледају, пре свега, у томе што је сфера привредних преступа, због гомилања инкриминација, постала готово непрегледна. У систему привредних преступа одређених савезним прописима постоје бројне неусаглашености које ометају надлежне органе да законито и правилно поступају. Тако постоји већи број дела која се у савезним прописима регулишу као привредни преступи, а у републичким и покрајинским као прекршаји, и обрнуто. Аутор, затим, запажа пример одређивања непримерено високог максимума казне за правно

лице за које нема оправдања у чл. 58. Закона о условима и поступку санације. Низ је примера када се различите радње, по својој тежини и друштвеној опасности, подводе само под један члан. Низ је закона у којима је обавезно изрицање неке од предвиђених заштитних мера што није у складу са одредбама Закона о привредним преступима који ово питање регулише. Зато, неадекватна и недовољно промишљена и на пракси неутемељена законодавно-правна техника утврђивања не само санкција, већ и самих привредних преступа, доприноси исто тако, рекло би се, неадекватној и друштвеним потребама на плану сузбијања ове врсте деликата непримереној (благој) казненој политици правосудних органа.

Санкције за кривична дела и прекршаје са елементима насиља назив је реферата који је поднео Радослав Тадић, судија Окружног суда у Ваљеву. Након уводних разматрања у којима одређује појам насиља и набраја сва кривична дела са елементима насиља, из прегледа осуђених лица за ова кривична дела из надлежности окружног и општинских судова у Ваљеву за период од 1981. до 1983. године аутор закључује да се казне крећу испод, на нивоу или нешто изнад минималне казне прописане законом са изузетком кривичног дела из чл. 47. ст. 1. КЗ СР Србије где је више од половине казни близу максималне прописане казне. Приликом одмеравања казни широко се примењују одредбе из чл. 42. и 43. КЗ СФРЈ, а учиниоцима кривичног дела из чл. 53. ст. 1. КЗ СР Србије у великом броју случајева (44,8%) уместо казне изриче се условна осуда. Учиниоцима прекршаја са елементима насиља за исти период по правилу се изричу казне прописане законом. Изузимајући прекршај извршен нападом на службено лице, за остале прекршаје се знатно чешће изричу новчане казне (93,7%) него казне затвора, при чему у 61% случајева изречена новчана казна не прелази износ од 1.000,00 динара.

Краћи реферат на тему *Санкције за кривична дела против друштвене имовине* поднела је Весна Брашић, судија Окружног суда у Београду. За раније често кривично дело, а сада занемарљиво, издавање чека без покрића, најчешће изрицана условна осуда уз примену одредаба из чл. 42. и 43. КЗ СФРЈ, у поступку пред општинским судом и новчана казна, што аутор оцењује као адекватну казнену политику. Поред тога, сматра да се за кривично дело пљачке у највећем броју случајева изрицала адекватна казна, трајања дужег од три године и уз, када се то показало као потребно, изречену меру безбедности забране вршења позива, делатности или дужности, и да стога откривање пораста броја вршења овог кривичног дела може бити резултат ефикаснијег гоњења, а не само резултат добре или лоше казнене политике законодавца.

Мр Душан Кнежевић, заменик Окружног јавног тужиоца у Београду, поднео је реферат на тему *Санкције за саобраћајна кривична дела и прекршаје* у којем је себи ставио у задатак да одговори на питање, није ли можда и неки недостатак постојећег система санкција у извесној мери допринео неповољном тренду саобраћајног криминалитета код нас? Аутор даје преглед пресуђених предмета током 1982. и 1983. године, с тим што је обухватио само тешка дела, према коме су казне затвора изречене свим осуђеним лицима, док је мера безбедности примењена у нешто мање од 50% случајева. Аутор се, стога, пита, који су разлози довели до тога да је мера безбедности, као високо ефикасна, коришћена у тако малом проценту. У даљем тексту аутор оцењује наш систем санкција за саобраћајну делинквенцију као: 1. успешан за остваривање захтева генералне и специјалне превенције; 2. комплетан, уз примедбу да се не прави довољна разлика између лакомислених, несналажљивих возача и много уже али непроцењиво опаснијих, групе асоцијалних преступника; и 3. преостали део санкција непотпун и сиромашан, нарочито у погледу избора мера безбедности. На основу сумарно датих искустава из других средина и потреба сопствених прилика, аутор оцењује као потребан нешто строжији систем кажњавања асоцијалних делинквената, знатно другачији третман осталих, уз проширивање избора мера безбедности јер подаци показују да блаже казне дају боље резул-

тате ако се уз њих примене и одговарајуће мере безбедности, а рецидиве скоро искључују.

Последњи реферат је поднео др Михаило Аћимовић, професор Правног факултета у Београду, на тему *Санкције за лакаша кажњива дела*. Након што је истакао да такозвани багателни криминалитет нема у савременом друштву багателан значај, аутор одређује појам лакше кажњиве радње полазећи од критеријума горње границе санкције за лако дело — казна затвора до шест месеци — узимајући у обзир изречене, а не предвиђене казне. Као главни задатак реферата аутор је себи поставио давање одговора на 5 опширнијих питања везаних за упоредно посматрање лакших кажњивих радњи. На прво питање, да ли код багателних деликата могућност избора неке санкције, више него сама обележја дела, понекад опредељују квалификовање кажњивог понашања као кривичног дела, привредног преступа или прекршаја, аутор даје потврдан одговор. На друго питање, у којој мери личност учиниоца утиче на избор санкције за лаку кажњиву радњу, одговор није лак, јер се у поступку због привредних преступа и прекршаја личност учиниоца релативно мало испитује, а ситуација није боља ни у кривичном поступку. Као треће, следи питање да ли разлике у поступку расправљања случајева и изрицања санкција понекад опредељују квалификовање ситног деликта као једне од три врсте кажњиве радње, на који је одговор да то није редак случај. И најзад, пето питање, да ли санкције у постојећем регистру санкција задовољавају данашње потребе сузбијања ситног криминалитета, не дозвољава одређен одговор који би се приближно састојао у томе да постојеће санкције само донекле задовољавају. По мишљењу аутора, највише недостају неки облици пробације, односно заштитног надзора, а могло би се размотрити и увођење других санкција као нпр. разне полуслободе, обавезан рад на слободи, нове имовинске санкције, а понајвише већа оријентација на социјалне мере које би замениле један део казни.

др Маринка Цетинић

ПРАВО РЕВОЛУЦИЈЕ И РЕВОЛУЦИОНИСАЊЕ ПРАВА. Поводом објављивања зборника радова совјетских теоретичара раног периода *Совјетске теорије права* (П. И. Стучка, Ј. Б. Пашуканис, И. Разумовски, А. Ј. Вишински. — Загреб, Глобус, 1984, стр. 507.

Право је скуп норми којима се регулишу друштвени односи; његова регулативна функција, као и нужно санкционисање неизвршења норми, захтевају стабилност и релативну трајност правног поретка, па је то узрок да је право конзервативно по правилу, а само ретко и изузетно је место револуционарних промена. Да би дошло до таквих измена у праву, неопходно је да дође до битних, суштинских измена у друштву. Такве промене догодиле су се у руском друштву после октобарске револуције: промена основног друштвеног односа, урбанизација и масовне миграције становништва, успостављање новог економског и политичког система, што је захтевало да и право прати ове промене. Први акти нове власти — декрети из 1917. године, а затим Устав РСФСР из 1918. године, имају као основну заједничку формалноправну карактеристику двојакост, односно у једном свом делу су правни акти, а у другом представљају декларације револуционарних начела (економских, политичких).

Стварање новог права било је задатак који се морао обавити, а који је совјетске руководиоце суочио са две велике тешкоће: прва је недостатак адекватних правних институција, укључујући и терминологију, које би одговарале новим односима. За редован и неометан правни промет нужно је било не напуштати класичне институте римског права (облигационоправни односи). Друга тешкоћа састојала се у томе што су недостајали правници-стручњаци, јер су грађански теоретичари које је револуција затекла у Русији, емигрирали у друге земље, или су само привидно прихватили одредбе новог права, не прихватајући и стварне новине које је то ново право унело у свакодневни живот. Ови грађански правници сматрали су да ново право може бити интегрисано у постојеће без битних измена суштине било једног било другог. Стога је био веома тежак и одговоран посао малобројних правника-марксиста, који су предузели промену целокупног правног система почев од основних принципа власти, преко стварања нових института права до измене правног, нарочито кривичног поступка. У крајњем циљу они су тежили стварању нове правне свести најширих маса становништва. Ови циљеви нису могли бити остварени брзо из објективних разлога, а реализовани су веома неуједначено услед јачања оних тенденција које ће политички интервенционизам претворити у правило изнад владавине права, а правосуђе у оруђе политичког апарата. Зато је формативни период совјетског права и нових правних теорија уједно и период револуционисања права, и траје од револуције до 1928. године, да би се потом све више сводиле на формалне промене у оквиру циљева и потреба стаљинистичке државе.

Основна питања која су покренули совјетски правни теоретичари, конститутивна су са становишта стварања нове државности и новог

права. Петар Стучка поставља проблем одређења нове државе и новог права: „Кад је В. И. Лењин говорио да ће пролетаријат умјети извести 'велику културну револуцију' тек пошто освоји државну власт и створи нову државу пролетерског типа, тј. совјетску власт, те се његове ријечи потпуно односе и на право као облик организације друштвених односа, тј. односа производње и размјене. Било би разумно повјеровати да је тако грандиозна реорганизација друштвених односа могућа у облицима који су једноставно посуђени од буржоазије“ (стр. 4). Примарни задаци совјетских правника били су стварање нове теорије државе и права засноване на марксистичком учењу, као и новог грађанског права. Но и на практичном плану правне технике отварају се питања актуелна и данас — претерани нормативизам захтева читаве институције; то је проблем са којим ће се суочити све савремене државе: настајање права врши се по принципу масовне индустријске производње. Стучка је саже то одредио тај проблем: „Сама производња права попримила је чисти облик крупне (творничке) производње, за његову примјену и тумачење саздани су прави храмови гдје ритуали свећеника тог права протјечу у складу с методама крупне производње. А само подручје права остаје за обичнога, непосвећеног смртника нека врста тајанства, не гледајући на то да је он обавезан познати га и да се тим правом регулирају најсвакодневнији односи људи“ (стр. 10). Совјетски теоретичари, пре свега Пашуканис и Стучка, предузели су одговоран и сложен посао повезивања марксистичких теоријских поставки о држави и праву са револуционарном праксом. Њихова заслуга није у томе што су били први правници који су се суочили са тим задатком, већ што су као правни теоретичари и практичари, вршиоци највиших функција у совјетском правосудју, обавили тај посао на начин који импресионира сваког објективног читаоца. Њихови теоријски радови имају и своје недостатке, од којих је најмањи — брзо настајање и небрижљиво редовање; правна терминологија није увек усклађена са суштином питања о којем се расправља, а револуционарна патетика на неким местима замењује рационалан поступак аргументованог доказивања сопствених принципа и начела. Међутим, ови аутори су у праву видели средство, а не циљ револуционарне промене друштва. Њихове анализе историјских и актуелних друштвених процеса засноване су на принципу легитимитета, што претпоставља два услова: 1) нико, било појединац или институција, није изузет од деловања права, 2) политичке и друге слободе грађана могу се остварити само ако буде испуњен услов да политика постане посао свих, *res publica*.

Уколико се пажљиво размотре два предавања врховног тужиоца СССР Андреја Вишинског, ова два принципа нису постојала, нити су могла да буду реализована тридесетих година.

Поред егзегетичког метода у тумачењу права, совјетски теоретичари применили су социолошки метод, у смислу анализе која им је била позната из Енгелсовог *Порекла породице, приватне својине и државе*. Њихови радови садрже еклектички приступ појединим проблемима или понављање познатих идеја оснивача марксизма. Међутим, искуство у стварању совјетског правног система даје ону специфичну тежину и значење које савремени правници и други читаоци треба не само да уважаје, већ да и даље развијају: критички став према постојећим правним институцијама које нису схваћене као ауторитет по себи, већ као оптимално решење у конкретним друштвеним условима, према томе подложне и доступне променама, дограђивању и побољшавању. Ови писци су, обузети идејом револуционарне промене друштва, понекад некритично једнострано према буржоаском праву, теретећи га и за оне проблеме и нејасна решења која не могу до краја бити разрешена (на пример, проблем правичности — у апсолутном, и у конкретном смислу, у облигационим односима — правична накнада штете). Но Пашуканис, Стучка и други совјетски правни теоретичари дали су садржајну и темељиту критику економистичких теорија, које су после првог светског рата преовладале на многим европским универзитетима. Стучка о томе пише: „...уопће цијели развој буржоаских односа иде према

обезличењу односа доминације или производње, јер таква *безлична доминација* добива карактер ствари, претвара се у фетиш и, што је најглавније, отежава исправан поглед на ту експлоатацију као на експлоатацију човјека по човјеку. То је уједно поријекло оних називања која јуридикким односима као вољнима настоје супротставити економске односе, нпр. производне не као *вољне*, него једноставно *опредмечене*" (стр. 63).

Радови совјетских теоретичара нису апстрактне анализе, већ конкретни пројекти решавања правних и ширих друштвених питања. У тим пројектима нашли су се и утопијски елементи као што је идеја „о два законодавства — популарном и официјелном“ (видети стр. 124), но појава таквих идеја законито прати периоде великих друштвених промена. У овим расправама садржани су елементи на које савремени правник треба да обрати пажњу — одмереност, посебно у погледу домета и улоге санкција, као и критички став према претераном нормативизму и правном догматизму.

Дубравка Стајић

ИЗБОРИ РУКОВОДИЛАЦА ФАКУЛТЕТСКИХ ОРГАНА У 1984. ГОДИНИ

На својој VII седници од 23. октобра 1984. године Савет Правног факултета Универзитета у Београду у проширеном саставу је за наредни једногодишњи мандат једногласно изабрао за председавајућег Савета у проширеном саставу *Милана Зечевића*, председника Врховног суда СР Србије, а за заменика председавајућег *др Миодрага Орлића*, ванредног професора.

Савет је прихватио извештај о раду за период од октобра 1983. године до октобра 1984. године који је у име Савета поднео *Предраг Глигорић*, досадашњи председавајући Савета у проширеном саставу.

ИЗБОРИ НАСТАВНИКА И САРАДНИКА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ У 1984. ГОДИНИ

Савет Правног факултета Универзитета у Београду у проширеном саставу на III седници од 27. марта 1984. године на предлог Наставно-научног већа Факултета, изабрао је:

мр Момчила Ристића, асистента, поново за асистента за предмет Међународно јавно право;

др Радослава Стојановића, ванредног професора, за редовног професора за предмет Међународни односи и Међународно јавно право; *Јасминку Хасанбеговић*, асистента-приправника, поново за асистента-приправника за предмет Увод у право;

др Стевана Борђевића, доцента, за ванредног професора за предмет Међународно јавно право;

др Момира Милојевића, ванредног професора, поново за ванредног професора за предмет Међународне организације и Међународно јавно право;

др Оливера Антића, асистента, за доцента за предмет Грађанско право за потребе извођења наставе из предмета Наследно право.

Савет Правног факултета Универзитета у Београду у проширеном саставу на V седници од 22. маја 1984. године на предлог Наставно-научног већа Факултета, изабрао је:

др Борћа Лазина, асистента, поново за асистента за предмет Кривично процесно право.

На истој седници Савет Правног факултета Универзитета у Београду у проширеном саставу није изабрао:

мр Константина Петровића, асистента, поново за асистента за предмет Грађанско право (за потребе наставе на предмету Облигационо право).

Савет Правног факултета Универзитета у Београду у проширеном саставу на VII седници од 23. октобра 1984. године на предлог Наставно-научног већа Факултета, изабрао је:

др Данила Басту, научног сарадника, за доцента за предмет Филозофија права и

др Мирослава Милошевића, асистента, за доцента за предмет Римско право.

ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА НАСТАВНИКА И САРАДНИКА

На лични писмени захтев на дан 31. децембра 1984. године престао је радни однос на Правном факултету Универзитета у Београду *др Иванки Срнић*, редовном професору, и *Бранку Саблићу*, предавачу. Захтеви су поднети ради остваривања права на пензију.

ОБЕЛЕЖАВАЊЕ СТОГОДИШЊИЦЕ РОЂЕЊА ПРОФЕСОРА ТОМЕ ЖИВАНОВИЋА

Савет Правног факултета Универзитета у Београду у проширеном саставу на VI седници од 28. јуна 1984. године на предлог Наставно-научног већа, донео је одлуку за обележавање стогодишњице рођења професора *др Томе Живановића*.

Савет је на истој седници за обележавање стогодишњице рођења професора *др Томе Живановића* образовао одбор у саставу:

др Милан Милутиновић, редовни професор, председник
др Стеван Врачар, редовни професор, заменик председника
др Радомир Буровић, редовни професор
др Владимир Јовановић, редовни професор
др Марко Младеновић, редовни професор
др Обрен Станковић, редовни професор
др Мирослав Борђевић, редовни професор
др Љубиша Лазаревић, редовни професор
др Будимир Кошутић, ванредни професор
др Борђе Лазин, асистент
Јасминка Хасанбеговић, асистент-приправник и
Снежана Станчић, студент.

ОДБРАЊЕНЕ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ У 1984. ГОДИНИ

Миодраг Борђевић, директор трговинског предузећа „Јединство“: „Политика проширене друштвене репродукције као саставни део укупне развојне политике Југославије“ — одбранио 28. II 1984.

Борђе Лазин, асистент Правног факултета у Београду: „In dubio pro geo у кривичном поступку“ — одбранио 1. III 1984.

Невенка Богојевић, асистент Правног факултета у Титограду: „Својинско-правни односи у Котору у XIV вијеку“ — одбранила 14. IV 1984.

Драгољуб Поповић, асистент Правног факултета у Београду: „Одступање од кривице као основ вануговорне одговорности за штету у француском и немачком праву“ — одбранио 16. IV 1984.

Милић Симић, асистент Економског факултета у Сарајеву: „Имовинска правна одговорност основне организације удруженог рада за обавезе радне организације у правном промету“ — одбранио 17. IV 1984.

Љубан Путник, самостални саветник за привредни развој и економску политику у Савезном савету за привредни развој и економску политику — одбранио 20. IV 1984.

Весна Милановић, професор Економске школе „Владимир Перић Валтер“: „Место, улога и значај привредне коморе у самоуправном систему Југославије“ — одбранила 24. IV 1984.

Драган Бабић, асистент Правног факултета у Осиеку: „Право и морал — систематско истраживање односа и веза права и морала“ — одбранио 27. IV 1984.

Никола Крлески, председник општинског суда у Охриду: „Референдум као облик самоуправног одлучивања радних људи у организацији удруженог рада“ — одбранио 30. V 1984.

Зоран Жиц, асистент у Центру за међународне политичке односе у Институту за међународну политику и привреду у Београду: „Блок као савремени тип савеза — битна обележја еволуције и деловања организација северноатлантског и варшавског уговора“ — одбранио 25. VI 1984.

Владимир Биланчић, управник Центра за међународне односе у Институту за међународну политику и привреду у Београду: „Детант у односима између САД и СССР — настанак, развој и криза“ — одбранио 29. VI 1984.

Костадин Пушара, професор Више школе за царинске кадрове: „Друштвено-економски социјални ефекти опште друштвене и заједничке потрошње у Југославији у периоду 1966—1980. године“ — одбранио 2. VII 1984.

Милан Андрић, директор сектора за правне и кадровске послове у „Југоинспекту“ у Београду: „Правни облици контроле финансијског пословања у организацијама удруженог рада“ — одбранио 10. IX 1984.

Богољуб Пјанић, директор Више економске школе у Београду: „Слободна размена рада“ — одбранио 28. IX 1984.

Борислав Влајић, помоћник директора „Центропром“-а: „Спољна трговина социјалистичких земаља са посебним освртом на искуства Југославије“ — одбранио 23. X 1984.

Милутин Буричић, судија Основног суда удруженог рада: „Спречавање и сузбијање криминалитета у привреди у оквиру система друштвене самозаштите“ — одбранио 7. XII 1984.

Мирослав Пауновић, директор „Енергопројекта“: „Правне особености уговора о грађењу у земљама у развоју“ — одбранио 25. XII 1984.

Душан Лакчевић, инспектор Републичког СУП-а: „Органи унутрашњих послова и њихова делатност у југословенском кривичном поступку“ — одбранио 26. XII 1984.

Владан Кутлешић, стручни сарадник у Савезном комитету за законодавство: „Расподела законодавне надлежности између федерације и федералних јединица у развоју југословенског федерализма“ — одбранио 26. XII 1984.

ОДБРАЊЕНЕ МАГИСТАРСКЕ ТЕЗЕ У 1984. ГОДИНИ

Иван Марковић, саветник за студијско-аналитичке и нормативне послове у Скупштини града Београда: „Теоријске основе и пракса социјалистичког федерализма“ — одбранио 30. I 1984.

Живорад Ракић, руководица Службе за кадровске послове „Вискоза“ у Лозници: „Кадровска функција у сложеним организацијама удруженог рада“ — одбранио 5. III 1984.

Милкан Јањић, начелник РЗ Дома здравља у Земуну: „Економски аспекти слободне размене рада у области здравствене заштите у СФРЈ“ — одбранио 9. III 1984.

Неџад Дувњак, асистент Правног факултета у Сарајеву: „Повјеравање јавних овлашћења самоуправним организацијама и заједницама“ — одбранио 13. III 1984.

Драшко Босанац, приправник: „Лично изјашњавање и давање изјаве о прихватању права и обавеза из самоуправних општих аката у радном праву са посебним освртом на давање изјаве о прихватању самоуправних споразума о удруживању“ — одбранио 13. III 1984.

Драган Јањић, начелник Комитета за малу привреду Скупштине града Београда: „Повреда јавног реда и мира у Београду“ — одбранио 26. III 1984.

Драган Николић, асистент Правног факултета у Нишу: „Народна скупштина у Србији 1858—1868. год.“ — одбранио 5. IV 1984.

Миомир Матуловић, асистент Правног факултета у Риједи: „Филозофија права Херберта Харта“ — одбранио 5. IV 1984.

Љубица Брекало, асистент Правног факултета у Риједи: „Криминалистички аспекти истраживања узрока незгода на раду“ — одбранила 10. IV 1984.

Милан Бојић, професор Народног универзитета „Браћа Стаменковић“: „Стабилизациони ефекти фискалног система и фискалне политике у Југословенској привреди“ — одбранио 11. IV 1984.

Момирка Маринковић, асистент Института за међународну политику и привреду: „Примена дунавске конвенције“ — одбранила 12. IV 1984.

Вељко Радовановић, самостални стручни сарадник ЖТО „Београд“: „Савремена инвестициона политика и развој туризма у Југославији“ — одбранио 17. IV 1984.

Василије Кнежевић, официр ЈНА у Бару: „Поморска блокада као установа класичног међународног права и њен значај у савременим условима“ — одбранио 19. IV 1984.

Слободан Бараћ, асистент Правног факултета у Мостару: „Проблеми друштвене својине у вези са економском стабилизацијом југословенске привреде“ — одбранио 23. IV 1984.

Снежана Петровић, асистент Правног факултета у Београду: „Ставови КП Француске о облицима прелазног периода од капитализма у социјализам“ — одбранила 24. IV 1984.

Схерпа Тензинг, „Високи комесаријат УН и његова улога на пружању правне заштите избеглицама“ — одбранио 9. V 1984.

Зоран Рашовић, асистент Правног факултета у Титограду: „Заједничка својина брачних другова“ — одбранио 28. V 1984.

Весна Казизић, асистент Правног факултета у Мостару: „Унутрашње морске воде“ — одбранила 29. V 1984.

Бернадет Бордаш, асистент Правног факултета у Новом Саду: „Имунитет државе дипломатских и конзуларних представника према међународном приватном праву“ — одбранила 30. V 1984.

Мајана Кирилин, правни референт: „Правни положај страних држављана у искоришћавању природног богатства Јадранског мора“ — одбранила 4. VI 1984.

Душан Китић, асистент Правног факултета у Београду: „Сукоб закона код статусних односа међународних правних лица“ — одбранио 5. VI 1984.

Петрија Тодоровић, социјални радник Центра за прихватање одраслих лица у Београду: „Структура друштвене моћи у радној организацији“ — одбранила 5. VI 1984.

Јован Корубин, асистент Филозофског факултета у Скопљу: „Штампа и информисање о праву у самоуправном друштву“ — одбранио 14. VI 1984.

Мирољуб Јевтић, асистент Факултета политичких наука у Београду: „Исламско схватање рата и улога исламске конференције у очувању мира“ — одбранио 22. VI 1984.

Драгана Ротер, саветник у Републичком комитету за информисање СР Србије: „Информисање као чинилац у међународним односима“ — одбранила 27. VI 1984.

Бранислав Димитријевић, судија Општинског суда у Вуковару: „Судско поравнање у парничком поступку пред југословенским судом“ — одбранио 27. VI 1984.

Велинка Баран, асистент Правног факултета у Ријеци: „Ублажавање казне у југословенском кривичном праву и судској пракси“ — одбранила 27. VI 1984.

Звонимир Томић, асистент Правног факултета у Сарајеву: „Насилничко понашање“ — одбранио 27. VI 1984.

Миле Лукић, пензионер: „Статут као самоуправни општи акт у удруженом раду“ — одбранио 28. VI 1984.

Велизар Марковић, шеф правне службе Рафинерије нафте „Панчево“: „Грађанскоправна одговорност за имисије проузроковане прерадом руде“ — одбранио 30. VI 1984.

Милисав Тијанић, виши криминалистички инспектор Градског СУП-а Београда: „Дефраудација пореза у Југославији и Београду“ — одбранио 2. VII 1984.

Ратко Букић, старији економиста аналитичар „Икарус“-а Београд: „Финансирање општих друштвених потреба у општинама града Београда“ — одбранио 2. VII 1984.

Славица Јововић, саветник Извршног већа скупштине СР Црне Горе: „Одговорност у организацијама удруженог рада“ — одбранила 3. VII 1984.

Лепосава Карамарковић, заменик Јавног правобраниоца Србије: „Солидарност дужника у облигационим односима“ — одбранила 11. IX 1984.

Братислав Милановић, „Уговор о контроли робе“ — одбранио 12. IX 1984.

Предраг Стојановић, асистент Правног факултета у Крагујевцу: „Теорија трезора“ — одбранио 17. IX 1984.

Божидар Јовановић, „Међународноправни аспекти кинескосовјетских граничних спорова“ — одбранио 18. IX 1984.

Ненад Хлача, асистент Правног факултета у Риједи: „Породично-правни статус особа лишених пословне способности“ — одбранио 12. X 1984.

Ивица Чолак, службеник ИТ „Пролетер“ у Зрењанину: „Санкције у самоуправном праву“ — одбранио 17. X 1984.

Гашио Кнежевић, асистент Правног факултета у Београду: „Појам и класификација појма домицила као одлучујуће чињенице сукоба закона“ — одбранио 26. X 1984.

Свебор Диздаревић, асистент Факултета политичких наука: „Политика силе и равнотеже снага“ — одбранио 22. XI 1984.

Мила Јовановић, асистент Правног факултета у Нишу: „Положај жене у најстаријем римском праву“ — одбранила 27. XI 1984.

Владан Јончић, асистент Правног факултета у Београду: „Статус борца у међународном ратном праву и у систему општенародне одбране СФРЈ“ — одбранио 6. XII 1984.

Радојка Ружман, „Поступак за заштиту људских права на основу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода“ — одбранила 21. XII 1984.

Мирсада Думтор, асистент Правног факултета у Мостару: „Еврокомунизам“ — одбранила 25. XII 1984.

Оливера Букановић, стручни сарадник ЈАТ: „Споразуми о ваздушном саобраћају СФРЈ са посебним освртом на споразум СФРЈ и САД“ — одбранила 26. XII 1984.

Емилија Станковић, асистент Правног факултета у Крагујевцу: „Ограничења својине у старим и архаичним правима“ — одбранила 28. XII 1984.

НАГРАБЕНИ СТУДЕНТИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

За најбоље урађене темате поводом Дана Републике 29. новембра у школској 1983/84. години награђена је првом наградом у износу од 7.000,00 динара *Ана Желчевић*, студент треће године студија Правног факултета у Београду, за рад под насловом: „Улога Ватикана у међународним односима“; — другом наградом у износу од 4.000,00 динара награђена је *Жељка Јануница*, студент треће године Правног факултета у Београду, за рад под насловом: „Улога Ватикана у међународним односима“ и — *Војислав Станимировић*, студент прве године Правног факултета у Београду, за рад под насловом: „Однос између Гајевих и Јустинијанових институција“.

За успех у студијама као најбоље дипломирани студенти награђени су: *Горица Латинкић*, студент Правног факултета у Београду са просечном оценом 9,40 и *Мила Стевовић*, студент Правног факултета у Београду — Одељење у Титовом Ужицу са просечном оценом 9,37 — наградом у износу од 7.000,00 динара.

Наградом у износу од 2.000,00 динара за показани успех у школској 1983/84. години, поводом Дана Републике 29. новембра 1984. године, награђени су студенти који су завршили годину са просечном оценом 9,00 до 10,00:

На I години студија:

1. Гордана Илић	10,00
2. Силвија Пановић	10,00
3. Татјана Павловић	10,00
4. Катарина Север	10,00
5. Срђан Петровић	9,85
6. Горан Свилановић	9,85
7. Драган Станковић	9,57
8. Војислав Станимировић	9,57
9. Саша Бован	9,47
10. Добросав Миловановић	9,42
11. Слободан Панов	9,28
12. Сања Стојановић	9,28
13. Рајко Атанацковић	9,28
14. Ивана Перовић	9,28
15. Предраг Шашић	9,14
16. Мирела Ђирковић	9,14
17. Весна Лазић	9,14
18. Сања Поповић	9,14
19. Гордана Батинић	9,14
20. Горан Врачар	9,14
21. Милева Јовановић	9,00
22. Марија Терзић	9,00
23. Ивана Миљковић	9,00

На II години студија:

1. Соња Вигњевеић	9,85
2. Зоран Балиновац	9,85
3. Слободан Миловановић	9,57
4. Славољуб Царић	9,42
5. Милан Павић	9,00

На III годин студија:

1. Ана Желчевић	10,00
2. Марко Бурђевић	9,85
3. Ведрана Бекић	9,75
4. Снежана Михаиловић	9,62
5. Зоран Чичак	9,62
6. Вук Жугић	9,50
7. Јасмина Ранковић	9,12
8. Бранислава Костић	9,00

На IV години студија:

1. Горица Латинкић	9,25
2. Наталија Пљаковић	9,25
3. Лола Стаменковић	9,25
4. Загорка Крстонијевић	9,00

НАГРАБЕНИ СТУДЕНТИ У ОДЕЉЕЊУ У ТИТОВОМ УЖИЦУ

На I години студија:

- | | |
|----------------|------|
| 1. Живан Човић | 9,28 |
|----------------|------|

На III години студија:

- | | |
|-------------------------|------|
| 1. Владимир Радовановић | 9,40 |
| 2. Желимир Цамбић | 9,00 |

На IV години студија:

- | | |
|------------------|------|
| 1. Мила Стевовић | 9,37 |
|------------------|------|

САДРЖАЈ

ИЗВОРНИ ЧЛАНЦИ

Ласло Валки, Вредносна садржина међународног права	— —	1
Фелићано Бенвенути, Наука управног права у Италији	— —	10
др Војислав Симовић, Савезна управа у уставном систему СФРЈ		21
др Ратко Марковић, Политичко-територијална аутономија у Европи	— — — — — — — — — —	34 ✓
др Драгољуб Атанацковић, Реализација сврхе кривичних санкција кроз избор њихове врсте и мере	— — — — —	71
др Оливер Антић, Основи наследноправних односа	— — — —	89 ✓
др Мирослав Милошевић, Почети аграрних борби у Риму	— —	98

СУДСКА ПРАКСА

мр Зоран Р. Томић, Учествовање странке у управном поступку
и легитимација за вођење управног спора у југословенском
праву — — — — — 110

БЕЛЕШКЕ

<i>др Момир Милојевић</i> , Хуманитарни проблеми на 61. конференцији Удружења за међународно право — — — — —	119
<i>мр Маринка Цетинић</i> , VII годишње саветовање Удружења за кривично право и криминологију Србије — — — — —	129

ПРИКАЗИ

Право револуције и револуционисање права — Дубравка Стајић 135

ФАКУЛТЕТСКА ХРОНИКА — — — — — 138

CONTENTS

ARTICLES

<i>Laszlo Valki</i> , The Value Content of International Law — — —	1
<i>Feliciano Benvenuti</i> , Administrative Law in Italy — — — —	10
<i>dr Vojislav Simović</i> , The Federal Administration in the Constitutional System of the SFRY — — — — — — — — —	21
<i>dr Ratko Marković</i> , Politico-territorial Autonomy in Europe — —	34
<i>dr Dragoljub Atanacković</i> , Realization of the Goal of Penal Sanctions Through Selection of Type and Measure — — — —	71
<i>dr Oliver Antić</i> , Fundaments of Legal Inheritance Relations — —	89
<i>dr Miroslav Milošević</i> , The Beginning of Agrarian Conflicts in Rome	98

COURT CASES

<i>mr Zoran Tomić</i> , The Participation of the Party in Administrative Procedure and the Legitimation for filing Administrative Suit in Yugoslav Law — — — — — — — — — — — — — — —	110
--	-----

NOTES

<i>dr Momir Milojević</i> : Humanitarian Problems on the 61 st Conference of the Association of International Law — — — —	119
<i>mr Marinka Cetinić</i> , The Seventh Annual Conference of the Association of Penal Law and Criminology of Serbia — — — —	129

REVIEWS

The Right of Revolution and Revolutionary Rights — <i>Dubravka Stajić</i> — — — — — — — — — — — — — — —	135
---	-----

FACULTY CHRONICAL — — — — — — — — — — — — — — —	138
---	-----

CONTENU

LES ARTICLES ORIGINAUX

<i>Laszlo Valki</i> , La valeur du contenu du droit international — —	1
<i>Feliciano Benvenuti</i> , La science du droit administratif en Italie —	10
<i>dr Vojislav Simović</i> , L'administration fédérale dans le système constitutionnel yougoslave — — — — —	21
<i>dr Ratko Marković</i> , L'autonomie politique et territoriale en Europe	34
<i>dr Dragoljub Atanacković</i> , La réalisation du but des sanctions pénales à travers d'origine de ses genres et mesures — — —	71
<i>dr Oliver Antić</i> , Les fonds des relations du droit héréditaire — —	89
<i>dr Miroslav Milošević</i> , Le début des combats agraire à Rome —	98

LA PRATIQUE JUDICIAIRE

<i>mr Zoran R. Tomić</i> , La participation dans le procès administratif et la légitimation pour mener le litige administratif en droit yougoslave — — — — —	110
--	-----

LES NOTES

<i>dr Momir Milojević</i> , Les problèmes humanitaires sur la 61 ^{ème} conférence de l'Union pour le droit international — — — — —	119
<i>mr Marinka Cetinić</i> , Le VII Conseil annuel d'Union pour le droit criminel et la criminologie du Serbie — — — — —	129

REPRÉSENTATIONS

Le droit de la révolution et la révolution en droit — <i>Dubravka Stajić</i> — — — — —	135
--	-----

LA CHRONIQUE DE LA FACULTÉ — — — — —	138
--------------------------------------	-----

Уредништво „Анала“ моли своје сараднике да рукописе достављају, придржавајући се следећих правила:

1. Све радове (чланке, прилоге, дискусије, приказе, судску праксу итд.) куцати на пуном папиру (не на пелиру) и то на једној страни, са проредом и са довољно белине са стране (27 редова на страни и 60 словних места у реду).

2. Уз рад намењен рубрици „чланци“ истовремено доставити резиме највише до 25 редова, куцан на исти начин као што је предвиђено под тачком 1.

3. Уз сваки рад доставити следеће податке: тачну адресу, потпуне податке о звању, број жиро-рачуна, телефон на радном месту и у стану.

4. Сваки рад доставити потписан.

5. Прикази књига које су мање од 200 страна не треба да буду дужи од 8 куцаних страна. Прикази књига које су по обиму веће од 200 страна могу се сразмерно повећати и то за по једну куцану страну на сваких додатних 100 штампаних страна. Уколико је приказ књиге по природи аналитичан, редакција ће толерисати повећање обима приказа за 20%.

6. Фусноте треба куцати на крају рада (не испод текста на страни), такође са проредом и са довољно белине са стране, и то тако да нумерација фусноте иде од броја 1 па надаље за цео рад (не правити посебну нумерацију за поједина поглавља).

7. Цитирање треба да обухвати следеће податке и то следећим редом: аутор (прво име, па онда презиме), назив дела, место издања, година издања, број цитиране стране или тачке пасуса. ПРИМЕР: Живојин Перић, *Стварно право*, Београд, 1922, стр. 141; Raymond Saleilles, *De la déclaration de volonté*, Paris, 1929, str. 93.

8. За радове објављене у часописима, као и за прописе објављене у службеним гласилима, навести, после података о аутору и о раду, податке о: називу часописа (службеног гласила), броју и години издажења часописа (службеног гласила), броју цитиране стране. ПРИМЕР: Радомир Лукић, *Субјективни фактор и непосредна демократија*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 2—3/1964, стр. 153; чл. 7. Закона о шумама СР Србије, „Службени гласник СРС“, бр. 19/1974.

9. За радове објављене у зборницима, енциклопедијама и сл. навести: име и презиме аутора, назив дела, назив зборника односно енциклопедије, име и презиме редактора (уколико је означено на зборнику), место издања, годину издања, број цитиране стране. ПРИМЕР: Божидар Јелчић, *Пораст и разлози пораста порезног оптерећења*, „Финанције и финансијско право“, ред. Божидар Јелчић и Владимир Срб, Осиек, 1982, стр. 37; Владимир Капор, *Купопродаја*, п. 37, „Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада“, том први, Београд, 1978, стр. 805.

10. Навођење судских одлука треба да садржи податке о врсти одлуке, суду, броју одлуке, датуму када је донесена и публикацији у којој је објављена, односно назначење да је коришћена из судске архиве. ПРИМЕР: Решење Уставног суда СР Србије III У бр. 82/72, од 31. маја 1972, „Зборник судске праксе“, бр. 7—8/1982, одл. бр. 29; пресуда Врховног суда СР Хрватске Iзз бр. 58/75, од 18. јуна 1975, „Збирка судских одлука“, књ. I, св. 4, одл. бр. 462.

11. Уколико се једно дело истог аутора цитира у више фуснота (које нису непосредно једна иза друге), после имена и презимена аутора други и сваки следећи пут употребити скраћеницу *op. cit.* Уколико се једно дело истог аутора цитира у фуснотама које непосредно следе једна за другом, после првог навођења потпуних података о аутору и о делу употребити скраћеницу *ibid.*

12. Сви библиографски подаци требало би у начелу да буду дати у фуснотама. Изузетно, пре свега при помињању неких законских одредби, то би се могло учинити и у самом тексту. ПРИМЕР: Из пореске основице је, као што предвиђа одредба чл. 3. Закона о порезу из дохотка организација удруженог рада СР Србије, искључен износ дела дохотка у висини 55% просечног месечног нето личног дохотка радника у привреди СР Србије исплаћеног у претходној години.

13. Пошто се часопис „Анали“ штампа ћирилицом, црвеном оловком треба подвући речи или реченице које треба да буду штампане латиницом. Овај захтев односи се и на фусноте.

14. Речи и реченице које треба да буду штампане курзивом подвући црном или плавом оловком. Сви наслови цитираних радова треба да буду штампани курзивом.

15. Речи и реченице које треба да буду штампане латиницом и курзивом истовремено подвући и црвеном и црном (плавом) оловком. ПРИМЕР: Jan Timbergen, *Does Self-management Approach the Optimum Order?*, „Yugoslav Workers Self-management“, ed. by M. J. Brookmeyer, Dordrecht, 1970.

16. Места која се желе истакнути штампају се искључиво курзивом, а не шпационирано (размакнутим словима). Због тога у рукопису ништа не треба куцати размакнутим словима.

17. Поднасловe највишег реда обележавати римским бројевима и куцати великим словима. Уже поднасловe обележавати арапским редним бројевима и куцати малим словима, а још уже словима азбуке и такође куцати малим словима. ПРИМЕР: III УТИЦАЈ ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ НА ПОНУДУ ЧИНИЛАЦА ПРОИЗВОДЊЕ; 1. Ефекти пореске политике на штедњу; (а) Ефекти пореске политике на штедњу становништва.

18. Умољавају се сарадници да после прекуцавања рукописа пажљиво прочитају текст и отклоне евентуалне дактилографске грешке.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду“ у 1985. години за целу годину износи:

1. За правна лица	1.200 динара
2. За појединце	700 динара
3. За студенте (редовне и ванредне)	300 динара
4. За један примерак	250 динара

Претплата за иностранство износи 1.600 динара

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду
број 60803-740-030-4356

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