

ДИСКУСИЈА О ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА ФЕДЕРАТИВНЕ
СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ У СЕКЦИЈИ
УДРУЖЕЊА УНИВЕРЗИТЕТСКИХ НАСТАВНИКА
И ВАНУНИВЕРЗИТЕТСКИХ НАУЧНИХ РАДНИКА
НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ У БЕОГРАДУ
(29 октобра, 5, 12 и 19 новембра 1962)

На састанцима Секције било је више интервенција у којима су чланови Секције излагали своја мишљења, предлоге и сугестије. Они су овде објављени хронолошким редом којим су излагани, и то према стенограму који су говорници прегледали пре објављивања.

Састанцима је руководио председник Секције, проф. др. Драгомир Стојчевић.

I САСТАНАК СЕКЦИЈЕ (29 ОКТОБРА 1962)

Проф. др. Ружица В. Гузина: НАЧЕЛО САМОУПРАВЉАЊА. — Мада је већина основних установа на којима се изграђивао наш друштвено-економски и политички систем већ формулисана и Уставним законом од 1953, у току скоро десетогодишњег развоја баш у самим основним установама настале су тако велике промене да су се морале регулисати и новим, посебним законима. Промене су се најјаче изразиле у систему самоуправљања. Тако, комунални систем који се од доношења Уставног закона доста развио једва да је поменут у овом закону, а радничко самоуправљање, мада и пре тога разрађено (као Законом о радничким саветима из 1950), ипак је и оно половично регулисано. Наиме, домен самосуправности је био врло сужен недостатком материјалне основе за његово успешно функционисање, јер су предузећима у расподели дохотка остављена незнатна материјална средства. Данас, међутим, постоји знатно изграђен и систем расподеле (у првом реду Законом о привредним организацијама, као и Законом о расподели укупног прихода, итд.), тако да су и комуне и предузећа добили већа средства за сопствено располагање и то засновано на принципу самоуправљања. Према томе, Преднацрт новог Устава уноси знатне новине у домену народног самоуправљања упоређен са првим Уставом од 1946, као и са Уставним законом од 1953, док у односу на законе којима је оно накнадно регулисано само проширује и допуњује самоуправне институције, које су, и пре његовог изношења на дискусију, у знатној мери разрађене. Другим речима, упоређен са ранијим нашим уставима, а нарочито са уставима других земаља, уставни пројект много потпуније разрађује самоуправљање у систем уставних прописа — и то је несумњиво и једна од главних и најважнијих његових карактеристика.

Према Преднацрту Устава постоје два основна типа самоуправљања: самоуправљање у радним заједницама (пре свега у производњи) и територијално самоуправљање.

Код самоуправљања у радним заједницама постоји извесна разлика између самоуправљања у производним организацијама, односно у предузећима, и у радним заједницама у сектору друштвених служби (као у здравству, школству, у култури, итд.). У првом случају заступљен је чист тип радничког самоуправљања, док у другом случају — због тога што је баш у питању друштвена служба — самоуправљање је постављено на принципу мешовитог учешћа, тј. и радничког и друштвеног, у том смислу што су у другим заступљени и грађани ван установа у којима се савети образују.

Шта је циљ овог самоуправљања? — Одговор би био да сами радници, произвођачи, тј. запослена лица уопште у вези са принципом расподеле према раду, *дакле, са материјалном стимулацијом и на основу њиховог непосредног познавања проблема*, учествују и одлучују у питањима управљања производњом, а тиме и о својим материјалним користима. Ово би било и најпрогресивније у том самоуправљању. Међутим, то је само један елемент. Други елемент би био да учествују у расподели сразмерно постигнутом резултату. Према томе, произвођачи добијају и материјалну подлогу за унапређење производње и непрекидно побољшавање својих услова живота и рада. Јер, оно што остаје произвођачу расподељује се у три смера: један део иде раднику на личне дохотке који се самостално одређују према учинку сваког појединца, други део иде у фонд заједничке потрошње, тј. за побољшање општих услова, као за станове, за друштвену исхрану, за стручне школе при предузећу, дакле за подизање општег друштвеног стандарда, и трећи део — на повећање пословног фонда из кога се финансирају инвестиције у основна средства, као машине и производне зграде, у инвестиције обртних средстава, тј. сировине, итд.

У другим радним организацијама је исто — само што оне добијају доходак по одређеним прописима, само га не остварују, а њихов рад и унапређење служби контролисано је преко друштвеног самоуправљања, тј. преко разних савета. Добијена средства се расподељују на исти начин. *Једино би се могла ставити примедба да је ово самоуправљање као систем мање развијено, па је и у уставном предлогу само најопштије формулисано.*

Степен учешћа радних заједница у расподели дохотка, тј. релативна величина дохотка која остаје радним заједницама и предузећима, није одређена Преднацртом. По мом мишљењу то је потпуно на свом месту, пошто представља врло деликатан економски проблем. Преднацрт Устава исто тако не регулише ни могућност евентуалног друштвеног утицаја на то како ће радна заједница расподелити свој доходак на ова три карактеристична дела. Међутим, и то се може објаснити предвиђањем евентуалне будуће потребе посебног регулисања овог сектора (разуме се, на тај начин што се не би дирало у самоуправљање), јер је реч о пропорцијама између текуће потрошње и инвестиција, као и евентуалног интервенисања ако би потпуна слобода у том домену унела елементе анархије

у привредна кретања. Познато је да се баш ове године морало итервенисати услед поремећаја баш у привредним кретањима, у оквиру којих је дошло до извесних искоришћавања, односно чак до злоупотребе баш недограђености система самоуправљања.

Територијално самоуправљање постоји на разним нивоима — у општини, срезу, републикама, у федерацији. У суштини све је на истим принципима постављено, а и организационо је готово идентично — једино што је организација среза једноставнија, јер није заступљен вишедомни систем. Иначе, у читавом територијалном самоуправљању основна и најважнија ћелија је општина, и може се констатовати да је Преднацртом комунални систем први пут опширније разрађен.

За разлику од класичног буржоаског самоуправљања, где нижи ниво самоуправности (нижа самоуправна јединица) има самоуправна права само у једном врло уском домену, док је за све остале функције надлежан извршни орган вишег тела (што се у суштини своди на извесно растерећење централних органа, на поједностављивање и појевтињавање *државног управљања*) — овде су разграничења у самоуправљању много дубља, много далекосежнија, на пример, у школству, у здравственој служби, итд. При том је основна ствар да је свако ово самоуправљање целовито, самоуправљање за себе. Стога је значајно и то да је уставни предлог, с једне стране, врло прецизно ограничио надлежности федерације, а истовремено доста детаљно заштитио и општину од републике, што ће се посебно и републичким уставима још шире захватити.

И пошто је територијални принцип самоуправљања постављен на више нивоа, сасвим је природно што је у то уклопљено и само федеративно уређење наше земље. Како је Југославија вишенационална држава, то је, другим речима, код нас и само федеративно уређење постало део нашег општег самоуправног система.

При том је најважније обезбеђење координације на разним нивоима. Ствар је, наиме, у томе да у савременом свету постоје две тенденције у развоју самоуправности: једна је да се самоуправљање што више приближи човеку и грађанину, што представља процес демократизације друштва са максимално могућим елементима непосредне демократије, а друга је тенденција интеграције, тј. што интензивнијег повезивања.

Преднацрт Устава је дао већу слободу кретања и развијања и форми и степена повезивања и самосталности установа. Због тога сматрам да је он на неки начин помирио ове две тенденције, што је баш дошло до израза у самоуправљању на разним нивоима, чије су надлежности разграничене само најопштије, а нарочито (и што је сада први пут уведено) делегатским принципом у нашем изборном систему, тако да горња самоуправна тела извиру из доњих. То обједињавање одоздо до горе преко делегатског система и даје могућности за објективно и нужно интегрирање, а да истовремено не негира и самоуправљање, што неоспорно представља новину уведену Преднацртом Устава.

Несумњиво је да се у привреди намеће потреба за интегрирањем, а самоуправљање у предузећима и та потреба могу се помирити једино делегатским системом. Само узгредно да напоменем да је и Лењин у

свом делу *Држава и револуција* за пошту и железнице — где се потреба интеграције најјаче осећа — замишљао да радничко самоуправљање дође до изражаја баш кроз делегатски систем.

Иначе, најопштије речено, и сврха територијалног самоуправљања своди се на бригу о непрекидном побољшавању услова живота грађана једне одређене територије (на пример, на бригу о саобраћају, о снабдевању, о трговини, о уређењу града, итд.). Његова прогресивност произилази из чињенице да грађани, *познајући најближе и своје потребе*, одлучују о функционисању служби уз одговарајућа материјална средства које им се стављају на расположење према поменутом систему расподеле. И док је у радничком самоуправљању примарно унапређење производње, овде је примарно побољшање општих заједничких услова живота. Разуме се да то није строго одвојено, пошто су и радне заједнице увек укљоплене у општине, и као што се радна заједница брине и о условима живота радника јер од тих услова зависи развој производња, тако и територијална самоуправа брине истовремено и о производњи јер постоји инвестициони фонд и код ње, те и од развоја производње на одређеној територији зависе и могућности решавања проблема заједничке потрошње, заједничких друштвених служби, итд. Само, на овом сектору регулисања, односно разраде социјалистичког система преко територијалног самоуправљања, услед извесних непрецизности могући су сукоби надлежности између територијалног и радничког самоуправљања. Али, с друге стране, ту може да се примети да би и претерано детаљисање у регулисању ових односа довело до немогућности да се развије веће богатство форми друштвеног самоуправљања, а и неке од предвиђених установа тек треба проверити. Другим речима, можда је сасвим правилно што ти односи нису и детаљније регулисани.

Међутим, има извесних служби где се не може употребити надлежност нижих органа, као: изградња путева и железница и преко граница територијалних заједница, затим сви проблеми око развоја војске и државне безбедности, на привредном плану биле би то велике инвестиције од опште југословенског значаја. Зато све то и долази у надлежност искључиво горњих органа. Но, како се и у горњим органима налазе представници доњих органа, то се и ова питања уклапају у општи систем самоуправљања.

Овде мислим, треба напоменути и то да територијално самоуправљање садржи у себи и цео један систем *државне организације*. Кроз његов развој могу се тражити и уочити и елементи државе и истовремено пратити и процеси одумирања државе — пошто се то одумирање огледа у све већој подређености и управних органа самоуправним телима, који према Преднацрту Устава треба да утичу, преко демократских форми, и на њихов рад и понашање (критиком, скретањем пажње на неправилности, на крају — захтевима за смењивање, итд.).

Иначе, да напоменем још и то да Преднацрт Устава, узет у целини, има велики значај и по томе што се износи на дискусију у време кад су се у нашем социјалистичком друштвеном кретању појавиле, с неких страна, извесне тенденције ка његовом деформисању услед супротности

које су избиле баш у области самоуправљања. Отуда, дискусија може да помогне и у решавању оних питања која би допринела уклањању тих деформација као и у спречавању да се оне и убудуће појаве.

Као што је познато, услед неких историјских околности, пре свега због сукоба са СССР, ми смо били упућени не само на преоријентацију нашег привредног развоја, који је тиме био знатно поремећен због нашег већег привредног повезивања са источним земљама, већ и на тражење сопствених путева развоја социјализма што се у првом плану свело на ослобођење од догматизма и на саобраћавање наше идеолошке, друштвене надградње нашим конкретним околностима и према оним процесима који извиру из нашег сопственог и специфичног развоја. У тражењу тих путева и стављање човека у први план, те према томе и прелаз на ширу демократизацију читавог друштвеног и државног уређења, извесне институције које су то обезбеђивале остале су недограђене. Зато се десило да су их услед непознавања или чак злонамерно појединци лично користили на штету друштвене заједнице, при чему је понегде чак и само радничко самоуправљање подређивано управљачима, уместо да буде основни облик демократизације друштва и најизразитији прелаз из система најамног рада до слободног произвођача који управља привредом. Наиме, догодило се да се у том прелазу бирократизам умањен у горњим органима пресели у комуне и деформише и само радничко самоуправљање.

У том погледу Устав треба да учврсти још више демократске форме управљања производњом и друштвеним процесима, а већ сам прелаз на реизборност и руководећих органа у привреди, допринеће да се на том плану, тј. на плану радничког самоуправљања отклоне слабости које су до сад ометале његову пуну афирмацију.

Разуме се, да Преднарт Устава садржи многе нејасноће, као на пример у томе што помиње не само „радне људе“ или „произвођаче“, итд., већ и „радничку класу“, док се истовремено на више места и одлучно прокламује укидање најамних односа, итд. Међутим, моје је мишљење да је то више ствар једне добре редакције, стезања и скраћивања извесних формулација, нарочито онамо где се оне понављају а тога има доста. Другим речима, то би била више ствар проналажења и адекватних израза за обележавање нових друштвених појава и институција.

На крају да додам још и то да је један од основних наших задатака да учврстимо институције преко којих наш систем самоуправљања треба да функционише. Без учвршћивања институција, као што су зборови бирача или зборови грађана, или правилно спровођење и примењивање референдума, или стварање јавног мњења, односно непрекидно мобилисање народа на активно учешће у пословима који су од општег интереса, тј. без стварање навике у људи да се интересују за привредни и политички развој своје земље ми ћемо имати идеално замишљен систем самоуправљања али без животне садржине, те према томе и без остварења оне мисије која му је друштвено одређена.

Проф. др. Велимир Васић: О НЕКИМ ПРОБЛЕМИМА РЕГИОНАЛНОГ ПЛАНИРАЊА. — Преднацрт Устава ФСРЈ у чл. 29, ст. 2, 3 и 4, предвиђа да свака друштвено-политичка заједница учествује у изграђивању друштвено-економског система и „планира развој привреде и материјалне основе других делатности и у том циљу доноси друштвене планове и прописе, образује друштвене фондове и друштвене резерве и предузима економске и друге мере ради остваривања циљева и односа утврђених друштвеним плановима“. И даље, у истом члану се наглашава да се друштвеним плановима и другим актима друштвеног планирања остварују „друштвено-економски положај, права и дужности и заједнички интереси радних људи и радних организација, и тим актима не може се вређати уставом и законима утврђено право самоуправљања радних људи и радних и других самоуправних организација.“

О привредном планирању говори се у Преднацрту још на неколико места, на пример, кад се цитирају права и надлежности појединих представничких тела, итд.

Међутим, поставља се питање да ли је све ово довољно да би се могла поставити одговарајућа начела на којима би се даље могао изграђивати наш систем привредног планирања. Мислим да није.

Иако ће после усвајања новог Устава уследити доношење појединих законских текстова који ће ближе решити и регулисати многа сложена питања која се односе на наш друштвено-политички и привредни развој, међу којима, наравно, и питање привредног планирања, — ипак је, сматрам, било потребно и у оквиру самог Устава донети извесне одредбе које би олакшале шире третирање и усмеравање нашег привредног развојка и са регионалног аспекта.

Као што је опште познато, ми смо све досадашње наше привредне планове, и то како до 1951, тако и после тога — доносили за територије појединих општина, срезова, аутономних области, народних република и за целу земљу. При том смо, водећи рачуна о структури инвестиција у односу на поједине области и гране привреде, приликом припремања и усвајања одређених привредних планова у суштини увек остајали у границама територије дате општине, среза, републике, итд. Али границе појединих општина, срезова и нарочито република ни у ком случају се не морају поклапати са одређеним подручјима која би имала заједничке природне, сировинске, географске, саобраћајне и сличне услове, која би, једном речи, могла представљати посебне економске рејоне или регионе.

Упркос томе што смо у периоду од ослобођења земље па наовамо често приступали изменама граница појединих општина и срезова, — ми нисмо још успели да од њих образујемо одређене економске целине. Па чак ако су некад извесне општине или срезови донекле и били хомогене економске целине, брзи развој производних снага, изградња нових саобраћајница, итд., учинили су да они то више не буду. А поготову то важи за поједине наше републике чија су се етничка подручја формирала кроз дуги низ векова и која су касније постала база за одређивање њихових данашњих административних и политичких граница. Зар се, на пример, онај издужени део НР Хрватске који иде уз јадранску обалу све

до иза Дубровника може третирали као једна економска целина са осталим пре свега континенталним деловима исте ове републике. Зар јужни делови Далмације у економском погледу нису у највећој мери слични суседним деловима Босне и Херцеговине и Црне Горе који представљају залеђе тог релативно уског приморског појаса? То исто важи и за поједине јужне делове Србије који имају више заједничких економских одлика са појединим северним областима Македоније и Црне Горе него са суседним деловима саме Србије. Најзад, то се исто може рећи и за североисточне делове Босне који се налазе на десној обали Саве и за одговарајуће делове Хрватске односно Славоније на левој обали исте реке. Славонија ће свакако увек имати далеко више заједничких економских и сличних интереса са северним и источним деловима Босне и северозападним деловима Србије него са Ликом, Кордуном и Далмацијом. Могућно је навести још сличних примера али то не чиним због недостатка времена.

Све ово чини потребним и нужним не само доношење друштвених планова који се односе на територије појединих општина, република, итд., него се мора водити рачуна и о томе да се израђују и доносе потребне одлуке и планови који ће полазити са одређених регионалних аспеката, при чему би се планирао развитак привреде на појединим подручјима која ће представљати посебне економске целине и чије се границе не морају поклапати са постојећим границама данашњих политичко-територијалних јединица.

Проблеми везани за регионалне аспекте привредног развитака појединих земаља нису, разуме се, ништа ново. У капиталистичким земљама, под утицајем концепција класичне школе, дуго се веровало да ће механизам тржишта и цена аутоматски успостављати равнотежу у погледу развитака производних снага на читавој територији једне државе. Али када до тога није дошло, односно када је ова равнотежа, тамо где је она евентуално унеколико и постојала, непрестано била нарушавана, када су, на пример, у Енглеској, Француској, Италији, САД, итд., многа подручја остала привредно потпуно неразвијена и запуштена, што је изазивало знатне тешкоће и диспропорције у економици тих земаља, буржоаска наука се озбиљније почела бавити овим питањима. У Немачкој се овим баве, после Ј. Х. Тинена (J. H. Thünen), нарочито А. Вебер (A. Weber), А. Леш (A. Lösch) и др., у Шведској Т. Паландер (T. Palander), у Италији У. Папи (U. Papi), у Француској Ж. Ж. Мериго (J. G. Mérigot), Р. Жандарм (R. Gendarme), у САД. Изар (W. Isard), А. Гликсон (A. Glikson), Џ. Фројтел (G. Freutel), итд., итд. У наведеним земљама овим проблемима баве се и разне високе државне установе, разне посебне институције и сл. Ове државе предузимале су и низ конкретних мера, доносиле су и доносе поједине регионалне планове који треба да омогуће привредно подизање неразвијених подручја. (На пример, у Великој Британији ове мере се предузимају већ од 1929 и од 1936, а нарочито од 1945, у Француској се настоји да се привредно развију заостале области у јужним деловима земље, у Италији се чине озбиљни напори да се помоћу посебних мера и регионалних планова омогући привредни успон јужних покрајина, у САД су опште познати резултати који су постигнути у долини реке Тенеси и слично).

И СССР се, наравно, сусрео са потребом регионалног планирања. У некадашњој, предреволуционарној Русији привреда се развијала врло неравномерно. Највише индустријских и сличних предузећа било је концентрисано у околини Петрограда, у централним и западним деловима земље и у Украјини. Први озбиљан покушај стварања једног општег плана националног регионалног размештаја производних снага учињен је у Совјетском Савезу већ 1920. У познатом плану ГОЕЛРО, у његовом делу II, наилазимо на скуп регионалних планова за 8 привредних рејона. И у првим петогодишњим привредним плановима наставља се са политиком регионалног размештаја производних снага а нарочито индустрије. Основна тенденција ове политике регионалног размештаја, која ће у периоду после II светског рата доћи још више до изражаја, јесте померање средишта економског живота земље према истоку и обимније искоришћавање огромних сировинских богатстава која се налазе у слабо насељеним областима источно од Урала.

Дискусије у вези са регионалним размештајем нарочито су се развиле у СССР у послератном периоду. Осим Крижановског и Н. А. Ковалевског, који се јављају још пре 1932, овде би требало посебно поменути истакнуте ауторе у овој области, као што су Ј. Фејгин, В. Костенников, П. Алемпијев, А. Курскиј, С. Струмилин и др. Сви ови аутори разрађивали су у својим радовима најважније концепције Лењина, изнете својевремено у књизи *Развитак капитализма у Русији*, у којој је дата прва марксистичка основа за теорију регионалног развоја привреде.

Међутим, једна од главних тешкоћа у вези са усвајањем и спровођењем у живот принципа о рационалном размештају производних снага у СССР свакако лежи у сукобу између потребе да се обезбеди одређена аутономија појединих привредних рејона и централизованог руковођења привредом (из савезног или евентуално републичких центара). У центрима се пак много више имала у виду индивидуална рентабилност предузећа посматрана краткорочно и искључиво кроз перспективу дате привредне гране, а није се полазило од тежње да се оствари комплексни привредни развитак одређене територије која се никако не мора поклапати са постојећом административном поделом земље. Чак није постојала никаква могућност економске координације између појединих суседних административних области него се то могло остваривати само преко централних органа.

Зато се маја 1957 доносе законски прописи о стварању тзв. савета народне привреде (совнархоза) са циљем да се, с једне стране, на овај начин олакша спровођење процеса децентрализације у систему управљања и планирања у привреди и да се, с друге стране, помоћу ових органа обезбеди успешније и брже унапређивање и развијање привредно заосталих области. Совнархози располажу извесним, иако недовољним правима у вези са решавањем економских и финансијских проблема и контролом предузећа на њиховој територији. Мало пре поменутих прописа читава територија СССР раздељена је на 104 економско-административна рејона. Мада ова подела није одговарала концепцијама раније цитираних совјетских економиста о формирању економских рејона и само-

сталних економских комплекса, и то зато што су територије на чијем челу се налазе поменути совнархози обично мање него што би то било потребно и што се у суштини овде може говорити само о једној оперативном-административној деконцентрацији а не о правом регионалном размештају производних снага, — то је ипак бар донекле пружало могућност за успешније регионално планирање, пошто територије совнархоза бар делимично представљају економске целине. Сада се овде ради на једној новој подели земље на један мањи број већих економских рејона, чиме се стварају повољнији услови за примену одређених метода регионалног привредног планирања.

У нашем послератном развоју и посебно у нашем првом и другом петогодишњем плану, као и у текућим привредним плановима, углавном је административно-територијална подела земље, била база за предвиђање и планирање развоја привреде уопште и посебно извесних заосталих и неразвијених република. Из Општег инвестиционог фонда била су обезбеђивана средства за финансирање изградње појединих објеката на територији Црне Горе, Босне и Херцеговине и Србије, а у оквиру Србије за Косово и Метохију, итд.

Друштвени план привредног развоја Југославије за период од 1961 до 1965 први пут полази од тога да проблем неразвијених подручја не третира једино кроз границе појединих република него иде даље од тога и таксативно набраја која су то подручја. При том се Црна Гора и Македонија у целини проглашавају за привредно неразвијена и заостала подручја, а у оквиру Србије таквим се подручјима сматрају Косово и Метохија и јужни и југозападни делови Србије. Неразвијеним подручјима сматрају се још и јужни и западни делови Босне и Херцеговине, као и делови Далмације, Лика, Банија и Кордун у Хрватској. Али се и овде, при решавању низа проблема који се јављају у вези са пружањем помоћи која је потребна за развој поменутих подручја, и даље полази од постојеће територијалне поделе а не иде се на извесне чисто економске рејоне и на њихово комплексно привредно развијање и подизање.

Не треба, разуме се, сматрати да се код нас досад ништа није радило на регионалним аспектима привредног развоја земље и привредног планирања. Иако није извршена формална расподела земље на економске рејоне, ипак су ови проблеми били проучавани. Ова питања додиривао је својевремено, још 1946 — Борис Кидрич, а касније су се тиме бавили многи наши економисти-географи, статистички стручњаци и теоретичари, економисти и сл. од којих можемо навести следеће: Антон Мелик, Цене Маловрх, Јура Медарић, Милица Сентић, Сава Обрадовић, Светозар Илешкић, Ђорђе Паунковић, Рикард Ланг, Драго Горупић, Борислав Сребрић, Бранко Кубовић, Јаков Сиротковић, Радивој Увалић, Радмила Стојановић, Коста Михаиловић и др.

Поред поменутих аутора овим проблемом су се бавиле и поједине установе и институти. Тако је Завод за статистику Србије израдио 1954 једну шему привредних рејона за подручје Србије. Ови рејони одређени су по принципу гравитације појединих насеља и крајева према развијенијим центрима и по својој величини представљали су средину између

република и ондашњих срезова. Ова подела требало је да служи прегруписавању старих статистичких података а могла се користити и за научна истраживања. Према овој шеми територија Србије подељена је на 27 мање или више заокружених привредних целина.

Економски институт Хрватске такође је израдио један предлог рејонизације Хрватске. Ова подела предвиђала је на територији ове републике 7 градских и 11 неградских рејона и заснивала се на принципу хомогености привреде у оквиру датог подручја.

Савезни завод за привредно планирање организовао је октобра 1956 једно саветовање посвећено питањима методологије перспективног планирања регионалног развоја земље и том приликом стало се на гледиште да би економску рејонизацију Југославије требало извршити на бази комбинације принципа хомогености и принципа гравитације, при чему би слику хомогености привреде појединих срезова, која се и иначе са развитком производних снага стално мења, требало допунити подацима о главним гравитационим центрима ондашњих срезова и њихових међусобним односима. На основу оваквих истраживања и анализа могло би се приступити повезивању више срезова у поједине економске рејоне и њиховом третирању као јединственог привредног подручја. У дискусији су помињани и предлагани, као допуна већ наведених, још и следећи критеријуми: социолошки, историјски, географски и управно-политички.

Због свега овога се, уосталом, данас и код нас, а још више на страни истиче потреба даљег разрађивања познатих input-output табела и анализа не само у погледу односа између појединих области и грана привреде, него и у погледу односа између појединих аутономних економских рејона.

Код нас је у току 1961 економист Б. Кубовић објавио обимну и интересантну монографију посвећену регионалном аспекту привредног развоја Југославије. У њој се, уз врло опширну документацију и мноштво статистичких података, предлаже подела Југославије на 25 рејона. Овај предлог рејонизације полази од раније навођених критеријума, али се у њему нарочито инсистира на томе да се приликом рејонизирања територије наше земље посебно води рачуна о перспективама и изгледима које ће у погледу даљег развоја привреде имати поједини овако формиран рејони.

Када се говори о рејонизацији и регионалном планирању, онда се при том, наравно, не подразумевају само напори усмерени на развијање привредно заосталих подручја него се исто тако имају у виду и економски развијена подручја и области које, с обзиром на постојеће административне границе између појединих општина, срезова, република, итд., припадају разним територијално-политичким јединицама (на пример, привредно развијена подручја око великих река које су границе између појединих република и сл.).

Имајући у виду све ово што је досад наведено мислим да би нови Устав требало више да води рачуна о овим елементима. Додуше, на више места у Преднацрту говори се о међусобној сарадњи, о удруживању и уједињавању средстава појединих друштвено-политичких заједница ради вршења одређених послова (чл. 94, 101, 111, итд.). Међутим, требало би, по

мом мишљењу, предвидети и ближе формулисати извесна начела на основу којих би се касније, кроз одговарајуће законске текстове, могли изградити потребни правни и организациони оквири који би допустили да се на успешан и ефикасан начин планира привредни разvitak одређених економских рејона, који би могли захватати и више комуна у оквиру једне републике или, кад је то потребно, и у оквиру две суседне републике. То би, на пример, омогућило формирање одговарајућих тела, састављених од представника појединих општина и сличних друштвено-политичких заједница које су обухваћене дотичним економским рејонима — или састављених на други начин, — која би водила одређену регионалну привредну политику на територији датог рејона, респектујући при том економске, политичке, етничке и остале интересе појединих општина, република, итд.

Тако би регионални аспект привредног разvitка и привредног планирања постао једна од основних пропорција у систему планског усмеравања општег привредног разvitка земље, што би омогућило економски најрационалније и најпотпуније искоришћавање свих производних фактора на територији појединих економских рејона и што би допринело бржем привредном разvitку читаве наше заједнице.

Асистент Бранислава Јојић: О ПОЛОЖАЈУ ЧОВЕКА ПРЕМА ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА ФСРЈ. — Није потребно посебно наглашавати да се положај човека не може сагледати само кроз анализу одредаба садржаних у Преднацрту и њиховим поређењем са ранијим уставним текстом. Јер, као што је познато потребу за доношењем новог Устава условиле су одређене промене у друштвено-економској структури, које су настајале у процесу привредног разvitка и одређених облика друштвеног организовања на основу законских прописа.

И зато, не улазећи у анализу узрока и објашњење природе друштвених сукоба или можда боље речено супротности или нејединствености група или слојева у овој фази разvitка нашег друштва (о чему је пре неки дан говорио друг Печујлић), поћи ћу од тога да државна организација нужно постоји и да Устав као најважнији правни акт регулише друштвено-економско уређење и положај човека у њему. Имајући у виду ове чњенице и Преднацрт Устава, може се уочити да нови Устав ФСРЈ одражава законитости кретања нашег друштва у изградњи социјалистичког система, јер као општи правни акт са највишом снагом даље развија и прецизира преко одређених облика настајање и остваривање суверенитета радног народа, постављено Уставним законом од 1953. Читајући текст Преднацрта, посматрајући га као целину, добија се утисак да је потребно прецизнијим одредбама формулисати делове који регулишу положај радног човека или човека, управо радних људи или људи, боље речено њихова права и дужности. Међутим, може се одмах запазити да је најнеуједначенија терминологија у одредбама које регулишу ову материју. Само неколико примера: (а) У глави III Преднацрта од чл. 35. до 71 излажу се „Слободе, права и дужности човека и грађанина“, а у објашњењима Преднацрта се каже: „Слободе, права и дужности грађана“.

(б) У Основним начелима (I, II, III, IV, VIII) и у III глави појам радни човек и човек се означава са овим терминима: људска личност, човек, људи, произвођачи, ствараоци, радни човек, радни људи, грађанин, грађани, управљач, радник, радници, слободна личност, појединац, лице, свако, нико. Појам радних људи управо радног народа означава се са термином радничка класа и социјалистичке снаге.

Чини ми се да при формулисању ових одредаба мора да буде уједначена терминологија, што није тешко јер се мора поћи од суштинског питања а то је *суверенитет радних људи*. Овде је потребно нагласити да појам „радни људи“ обухвата људе као слободне и равноправне ствараоце без обзира на коме пољу друштвене делатности раде — производња у најширем смислу, просвета, научна активност, здравствена служба, итд. Овај смисао и значење овога појма јасно произилази тумачењем II поглавља Основних начела у коме је изложена суштина социјалистичког система Југославије, која се заснива „на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима и ствараоцима, чији рад служи искључиво задовољавању њихових личних и заједничких потреба“.

Сада се поставља питање да ли треба при овако одређеном појму „радни људи“, употребљавати и термин грађанин. Према Образложењу „Преднацрт употребљава термин грађанин кад има у виду активног политичког субјекта, носиоца одговарајућих првенствено политичких права. У највећем броју случајева то је наш грађанин, тј. држављанин Југославије“.

Из текста Преднацрта и Објашњења датог уз њега не види се потреба и није дат одговор на питање разлике између радних људи и грађана. И баш с обзиром на Основна начела и остале одредбе Преднацрта, а посебно ако се пође од конкретне друштвене структуре у овом моменту, нема разлога да се овако третира човек. Поставља се оправдано питање: ко би у нашем друштву били радни људи а ко грађани, или кад и зашто смо радни људи а нисмо грађани, или зашто смо само грађани а нисмо радни људи?

Опредељујући се за термине људи и радни људи, управо човек и радни човек, и нагласивши још једном став да не треба опште употребљавати термин грађанин и грађани, дају још нека објашњења поред наведених.

Пре свега појам грађанин (посматрано историјски) није идентичан појму човек који иако живи у држави треба да буде носилац ослобођења рада. Не осећам да је ни један термин непотребније позајмљен из буржоаског права и да му нема места у нашем праву, колико термин грађанин. Гледајући историјски развој наше државе, јасно се уочава да је ова фаза њеног развоја настала преображајем диктатуре пролетаријата у државу која не само има циљ већ и организује одређене облике кроз које ће нужно вршити низ права и постати носиоци суверенитета радни људи. Зато сматрам да кроз текст новог Устава мора да јасано дође до изражаја та нова суштина друштвене структуре и улога радних људи као носиоца ослобођења рада.

Даље, сматрам да би требало ускладити термилошки и одредбе којим се постављају и изражавају карактеристике политичког система и представничких тела. На пример: у поглављу IV Основних начела излажу се основне карактеристике политичког система кроз овако формулисане одредбе: „Све политичке облике управљања друштвеним пословима, укључујући и државну власт, стварају радничка класа и цео радни народ за себе у циљу организовања друштва као слободне заједнице произвођача.“ (Термин радничка класа употребљава се у тексту Преднацрта само још на једном месту, када се говори о историјској улози СКЈ).

И затим, одређујући карактеристике представничких тела друштвено-политичких заједница, којима је поверена функција власти, каже се да су „територијални органи друштвеног самоуправљања“ и „конституисане и смењиве делегације свих грађана и посебно радних људи у радним организацијама које се бирају у општини“. У чл. 71 се поставља да је радни народ „једини носилац политичке власти и управљања друштвеним пословима“ а у чл. 72 да „грађани врше политичку власт и управљају друштвеним пословима непосредно и преко својих делегата [...].

Сматрам да је потребно у Уставу подвући дужност човека да ради, јер укључивањем у радни процес човек постаје носилац одређених права, и с друге стране, рад треба да постане основно мерило које одређује његово место у друштву. Ову дужност човека треба посебним чланом предвидети у III глави с обзиром да је у Основним начелима (у II поглављу) предвиђено начело „Свак према способностима и — свакоме према раду“ и у чл. 38 „обавеза друштвене заједнице да створи услове за „остваривање права на рад“.

Хтела бих на крају овога излагања да учиним једну напомену и да поставимо једно питање.

Нисам убеђена, с обзиром да Преднацрт поставља разлику између државе и политичког система, да је потребно да се у Устав унесе одредбе о Савезу синдиката и Савезу комуниста. По моме мишљењу програми ових организација и статуту регулишу обавезе и права својих чланова, тако да није потребно да се одредбе о улози ових организација унесе у устав. Зато предлажем да се изоставе одредбе о ССЈ (последњи пасус II поглавља основних начела) и СКЈ (последњи пасус V поглавља Основних начела). Одредбе о ССРНЈ треба прецизније формулисати кроз њихово учешће у појединим облицима вршења одређених послова.

У складу са садржином Основна начела треба означити одређеним насловима, а не римским бројевима.

Постављам питање зашто се у VII поглављу Основних начела, које садржи одредбе о даљој перспективи развоја нашег друштва, о комунистичким друштвеним односима кроз укидање разлике између умног и физичког рада, није поставило учешће у управљању привредним организацијама људи ван тих радних организација. Чини ми се да би то могло и требало да се уводи постепено у поједине привредне гране нарочито — трговину, саобраћај, угоститељство, аналогно самоуправљању у просвети, здравству, итд.

Асистент др Марко Младеновић: ПРОБЛЕМИ ПОРОДИЦЕ. — Преднацрт Устава одражава законитости даљег развитка нашег друштва. Он садржи у себи идеје које означавају усавршавање социјалистичке демократије и побољшања положаја човека у друштву. То се може нарочито видети из уставних начела о „неприкосновеним основама положаја и улоге човека“ о којима се говори у глави II Уводног дела. Преднацрт је на овом месту врло прецизно одредио основне односе човека према основним институцијама нашег друштва: према друштвеној својини, према производњи и радним организацијама, према органима самоуправљања и демократског удруживања, према друштвено-политичким заједницама и органима тих заједница, итд. Међутим, Преднацрт је пропустио да подвуче један од основних односа човека у друштву. То је породица. Он нигде не помиње породицу. Оправдано је стога поставити питање: зашто су аутори Преднацрта тако поступили и да ли је овај став оправдан?

Подсећам да је Устав од 1946 садржавао посебне одредбе о породици. Поред одредби о равноправности мушкарца и жене, он је прокламовао заштиту породице и брака и посебну заштиту деце. Сем тога, он предвиђа обавезан грађански брак и искључиву надлежност народних судова у свим брачним споровима, изједначење ванбрачне и брачне деце у правима и дужностима према својим родитељима, посебну заштиту материнства и нека друга начела из ове области.

Од свега овога Преднацрт садржи само следеће одредбе: о посебној заштити мајке и детета, о закључењу брака, о вршењу родитељског права и о изједначењу брачне и ванбрачне деце у правима и дужностима према својим родитељима.

Овакво решење сматрам непотпуним и недовољним. Оно не одражава савремене потребе и не одговара историјским и друштвеним тенденцијама. Уместо да се ова материја обогати и даље продуби у односу на Устав од 1946 она је чак и у односу на њега отишла корак назад. Нека начела која су постојала у овом Уставу а у Преднацрту изостављена не могу се сматрати *ipso facto* као општеприхваћена норма нашег друштва и да их због тога треба изоставити. У прелазном периоду изградње социјалистичког друштва морају остати неки регулативи не само као друштвена начела већ и као правне односно уставне норме.

Породица се мора посматрати као правна и као друштвена установа. Уместо да прокламује основна начела о заштити породице као правне установе и да њој као целини одреди место, па да тек после нормира неке специфичне односе који из ње произилазе (брак, односи родитеља и деце и др.), Преднацрт је поступио обрнуто одређујући само специфичне односе а не помињући породицу. Преднацрт не помиње нигде ни друштвени значај породице, ни у Уводном делу, па ни у глави о друштвено-економском уређењу. Да је овакав став погрешан може се закључити из многих аргумената.

Човек је одувек живео у друштву и у породици. То су две стране његовог свакодневног живота. Одувек је постојала подела функција између друштва и породице. Ту поделу најјасније је изложио Енгелс кроз теорију о двама странама производње: (а) кроз производњу материјалних добара;

(б) кроз производњу људи. Ова друга се одувек вршила искључиво у оквиру породице. Питање заштите репродуктивне функције, а тиме и породице и њених других потреба, веома је важно у прелазном периоду. Међутим, о томе Преднацрт нема ни речи.

Посебан разлог који налаже уставну заштиту породице јесте закономерна појава постојања релативне кризе породице у прелазном периоду. Ова криза има своје историјске и социолошке корене. Историјски посматрано, она представља процес превазилажења патријархалне породице који не тече идилично и без потреса. Кризу условљава и динамичан развитак нашег друштва које не може одмах да реши све проблеме како друштвене тако и породичне. Један од процеса који се одиграва у породици означава се као „социјализација“ породице. Породица престаје да буде приватна установа. Она добија све више друштвене и јавноправне функције. Породица престаје да буде произвођачка јединица и претвара се у потрошачку. Она све више зависи од специфичних облика помоћи и подршке коју јој пружа заједница. Тај феномен мора добити своју потврду и у уставном документу.

Имам утисак да Преднацрт сматра да се криза породице и процеси у њој разрешавају, усмеравају и планирају аутоматски и паралелно са порастом производње и личних доходака. Такав став није сасвим тачан. На овај начин може се само делимично нешто постићи. Породица, међутим, очекује уставну подршку и заштиту. Није реч о фетишизирању породице већ о заштити њених позитивних функција, тј. оних функција где постепено престаје породица и где настаје друштво. То је област где породица треба да „одумири“ и да прерасте у друштво а њене функције у друштвене.

Проф. др. Р. Гузина: ПРОБЛЕМ ПРЕНОШЕЊА ВЛАСТИ НА НАРОД. — Ја бих поставила једно питање поводом „преношења власти“ на народ путем самоуправљања. Без обзира како је то формулисано, наша је тенденција да се власт не преноси на било кога него да се власт укида, а да се формира један режим „управљања стварима уместо управљања људима“. То је наша тенденција без обзира на то да ли је то остварено кроз Устав и кроз законе и како ће то бити provedено.

Ја се питам, јер често се то понавља и на другој страни. Није самоуправљање само то да се сада власт одузима од неких државних органа и преноси на народ као власт него се мења карактер управљања уопште. Ја тако схватам, ако схватам добро.

Проф. др. Р. Лукић: Ја се бојим да не схватате добро. Ако могу да кажем две речи.

Мешате садржину и политички циљ са правним инструментима, којима се та садржина и ти циљеви остварују. Правни инструменти, на жалост, још увек постоје и они јасно разликују оно што је власт, што је једнострана одлука надлежног тела или органа којој грађанин мора да се покори, упркос његовом сопственом праву самоуправљања; или упркос томе што он може да утиче на то како ће та одлука да гласи.

А, друго је самоуправљање у ономе смислу у коме ви говорите, тј. да ће једног дана те одлуке изгубити правни карактер, да ће бити добровољно донете и одобривољено следоване, — уколико ко добровољно хоће, уколико неће, онда ником ништа. Према томе садржински се тај процес врши, та власт престаје да буде власт над људима и над стварима, али још тај процес није готов, и ту још увек имамо власт.

И, када говоримо о преношењу власти са државе на самоуправну организацију ја прецизно кажем: место да један министар привреде донесе одлуку о томе колике ће наднице радници имати, то је пренето на радничке савете, дакле пренето је непосредно на саме људе којих се то тиче. Али, то је још увек власт. Јер, кад неко донесе одлуку да теби припада са толики и толики удео у дохотку, ти нећеш да против тога узмеш више, јер је та одлука правно обавезна, упркос тога што је то одлука самоуправног колектива.

То неће бити препорука као што је она коју доноси скупштина или друга тела. Устав јасно разликује препоруку као један добронамеран друштвени савет или акт од закона као обавезног акта. Од тога ми на жалост још увек на Правном факултету морамо да полазимо. Иначе бисмо све помешали и све би испало нејасно.

Проф. др. Јован Ђорђевић: Устав полази од тога да је све у извесном смислу друштвено самоуправљање. Само народ, односно одговарајући органи који су по Уставу овлашћени имају одговарајуће функције власти. Дакле један сасвим супротан процес. Не процес смањења државне функције у корист неких самоуправних тела, него процес остваривања самоуправљања уз нужност постојања извесних самоуправних органа који ће још увек имати извесне функције власти. То је поставка.

Проф. др. Лукић: Ја мислим да постоје две врсте одлука: једне које су правни акт и једностране и обавезне, и које су предмет санкција, а друге, које нису правно обавезне, које су чисто добровољне. О томе сам ја говорио. Не можемо негирати ту разлику.

Проф. др. Ђорђевић: Има таквих, али има и других: аутономне норме које имају свој ауторитет у самој нази колектива. То је једна нова категорија.

Проф. др. Лукић: То нису правни акти.

Проф. др. Михаило Јездич: ПИТАЊА ТЕРМИНОЛОГИЈЕ И ФОРМУЛАЦИЈЕ. — Ја нисам написао своју реч у дискусији нити сам посебно припремио оно што ћу изнети, али сматрам за дужност да изнесем неке ствари које су изложене у Преднацрту Устава а које мени нису довољно јасне. Оне се углавном односе на питање терминологије, које је другарица Гузина малопре поменула, али терминологије и формулација које могу да доведу до супротног схватања од онога што се тежило да постигне одговарајућим чланом Преднацрта Устава.

Ја ћу покушати да укажем на неке од тих формулација у циљу да бих и подстакао евентуално проблем нејасноће одређеног члана, а с друге стране да бих евентуално, уколико би моје мишљење било на своме месту,

избегли то да у пракси Устав, који представља највиш закон, буде тумачен на различите начине. Поготову што извесни текстови Устава, који се односе на неке од ових проблема на које ћу ја овде указати, могу бити цитирани и од стране страних судова и иностране судске праксе уопште у споровима наших предузећа са иностраним.

1. Ја ћу се прво задржати на чл. 8 из главе II. Наиме у чл. 8 се констатује да су средства за производњу и друга средства друштвеног рада, као и рудна и друга природна богатства, друштвена својина и као таква неотуђива.

За мене, ако бисмо ишли тачно по овом тексту произилази да сва средства за производњу представљају друштвену својину. Међутим, ми знамо да низ наших фабрика и предузећа производе средства за производњу, разне машине-алатљике, тракторе, итд., који се продају и у иностранству. Према томе некако би требало издвојити та средства за производњу која долазе у друштвену својину и у том смислу формулисати чл. 8 да ту не буде после двоумљења, евентуално другачијег тумачења, не уоквиру наше земље, него мислим колико се проблем буде поставио пред страним судовима, поготову што смо сличне случајеве имали у пракси не толико у односу на друштвену својину него на државну својину. Међутим, проблем се поставља и овде, јер би текстуалним тумачењем поменутог члана Устава, инострани суд могао сматрати ништавним, на пример, уговор о куповини и продаји трактора, закључен између нашег и страног предузећа. Ово би свакако могло имати за последицу кочење наше робне размене са другим земљама.

Ја не желим да дајем овде дефинитиван предлог. Вероватно ће то другови који буду разматрали ово далеко боље и правилније схватити него што сам ја сад подвукао, али мислим да би се могло казати у чл. 8: „Средства за производњу и друга средства друштвеног рада, која су друштвена својина неотуђива су. — Исто тако и рудна и друга природна богатства су друштвена својина и неотуђива“. — Мислим да би ово подвајање било јасно и да би двоумљење у овом погледу било донекле избегнуто.

2. Друга моја примедба сличног карактера односи се на чл. 10. Наиме, у чл. 10 каже се: „Производ друштвеног рада остварен у радној организацији дели се између радне организације и радних људи појединачно и друштвене заједнице, према начелу расподеле према раду“. — Изгледа као да друштвена заједница исто тако дели поменути производ према начелу расподеле према раду са радном организацијом. Свакако да се то није хтело и да би овај први став чл. 10 требало преформулисати у томе смислу да се подвуче да се производ друштвеног рада, остварен у радној организацији дели између радне организације и радних људи појединачно према начелу расподеле према раду. Од производа друштвеног рада један део његове вредности који је потребан за задовољење општих друштвених потреба припада друштвеној заједници. Онда не би било проблема у вези са првим ставом чл. 10, који може да доведе до погрешног закључка, јер сигурно да се није мислило да друштвена зајед-

ница дели према начелу расподеле према раду са радном организацијом, пошто она није учествовала у том раду него учествују радни људи који раде у том радном колективу.

3. Трећа моја примедба указује на чл. 137, главе VIII, где пише: — „Закони и други прописи морају бити у складу са међународним обавезама Федеративне Социјалистичке Републике Југославије. — Међународни уговори и други споразуми који су ратификовани и ступили на снагу примењују се непосредно од стране судова и других органа“. — У погледу ст. 2 ја немам никакву примедбу. Међутим, у погледу ст. 1, кад би се овај члан тумачио текстуелно, одговарао би у оном случају кад би била реч о извесним међународним обавезама које би наша земља преузела према свима другим земљама. Тада би закони или други подзаконски акти који третирају исту материју као и међународни споразуми морали бити у складу са преузетим међународним обавезама. Међутим, ми знамо да се те међународне обавезе преузимају било на основу двостраних било на основу вишестраних међународних споразума, и то обично, на бази реципроцитета. И било би некако чудно кад бисмо ми захтевали да у случају кад имамо остварени споразум, на пример, са Италијом или другом земљом, на реципрочној основи, да због тога доводимо и наше законе који треба да се односе и на странце свих других држава, у склад са том нашом билатералном међународном обавезом.

Из оваквог текста следио би такав закључак. Ја мислим да се то није хтело и онда треба и овде преформулисати да се назначи да у случају супротности закона и преузете међународне обавезе примењује се међународни споразум који је ратификован од стране Народне скупштине и има снагу закона.

4. Даље, ја бих напоменуо да се у једном члану говори, — мислим да је то чл. 44, да се говори о томе да је обавезно основно образовање у трајању од 8 година и оно се финансира из друштвених средстава. То је прецизно и јасно речено. Међутим, шта је са факултетским образовањем, или вишим образовањем? Из којих средстава се финансира то више образовање и да ли се овај израз „из друштвених средстава“ односи можда само на средства федерације, јер друштвена средства су ипак мислим шире схваћена. Због тога сматрам да у Устав треба исто тако да се унесе и то ко финансира ово више образовање, или високошколство, према терминологији нашег нацрта закона о високом школству. Поготову што имамо и такву ситуацију да ако је реч о гимназијама често, па делимично и у погледу факултета, у вези са извесним награђивањем, то финансирање не иде баш увек најуредније. И зато би било добро прецизирати то у Уставу кад спомињемо финансирање основног образовања, шта је и са финансирањем осталих образовања.

5. Ја имам још низ ситних мањих примедба које бих могао овде да назначим али сматрам да није потребно нарочито их подвлачити.

Примера ради да наведем да се у једном члану (чл. 102) говори да у оквиру републике могу постојати аутономне покрајине. У другом члану (чл. 155) кад се говори о саставу Народне скупштине помињу се аутономне друштвене политичке организације. Ја не видим због чега је

потребно мењати терминологију и евентуално доводити до двоумљења у том погледу нашта се у ствари мислило. Да ли се под тим аутономним друштвено-политичким организацијама не сматра нешто шире него што је речено напред, кад тамо изричито стоји да могу да постоје аутономне покрајине у оквиру република. Поготово, што су друштвено-политичке заједнице и општина и срез и што и оне имају извесну аутономију.

Онда, говори се о правима човека и грађанина. Ја сам се прилично двоумио да ли да изнекем и тај проблем. Можда ја ту грешим, али за мене право човека је право сваког човека, без обзира био он грађанин, био он странац. У том смислу је употребљен и израз право човека и у Општој Декларацији о правима човека. Зато треба се задржати на формулацији „право грађанина“, што мислим одговара ономе што се хтело а не на формулацији „право човека и грађанина“.

Најзад бих напоменуо још једну ствар, где ја можда грешим, али ми неке ствари нису јасне с обзиром на садашње стање нашег законодавства и не знам да ли се то хтело у Преднацрту Устава друкчије регулисати и формулисати. Наиме, у чл. 63, ст. 2, каже се: „Југословенски држављанин не може бити лишен држављанства, удаљен из земље нити екстрадиран“. Затим: „Савезним законом може се одредити да југословенски држављанин може због одсутности изгубити југословенско држављанство само ако има друго држављанство“.

По овој формулацији Устава (не треба заборавити да сви закони морају бити у складу са Уставом, да постоји Уставни суд, итд.) институт одузимања држављанства отпада. Ја не знам, друг проф. Ђорђевић сигурно можда може боље да то протумачи пошто је он био члан те комисије, да ли се мислило на то да институт одузимања држављанства неће уопште више постојати у нашем законодавству.

Проф. др. Ј. Ђорђевић: Неће.

Проф. др. Јездић: Неће? Да ли се онда мислило да неће постојати ни институт отпуста и одрицања?

Проф. др. Ђорђевић: То не.

Проф. др. Јездић: Овде стоји: „Савезним законом може се одредити да југословенски држављанин може због одсутности изгубити југословенско држављанство“, а не због отпуста и одрицања.

Проф. др. Ђорђевић: То иде у закон о држављанству,

Проф. др. Јездић: Али некако кад Устав даје овлашћење само у овом погледу, ја не знам да ли би закон после тога могао да предвиђа и губитак држављанства услед отпуста и одрицања.

Проф. др. Никола Стјепановић: Код одрицања и код онога другог ту се каже „по његовом пристанку“.

Проф. др. Јездић: Јесте, све би то било у реду да нема ст. 2 који даје изричито овлашћење само у случају његове одсутности да он може изгубити држављанство.

Проф. Стјепановић: Само тада може да му се одузме без његове воље, али у осталим случајевима само са његовим пристанком.

Проф. др. Јездић: Треба то мало прецизније рећи. Мислим не би било рђаво мало то погледати.

То би биле неке од мојих примедба поводом ствари које мени нису биле довољно јасне и прецизне и које сам сматрао за своју дужност да истакнем приликом данашње дискусије о Преднацрту нашег Устава.

Асистент Александар Стојановић: МЕСТО ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И СИНДИКАТА У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА. — Поводом примедбе да ли Савез комуниста, Социјалистички савез и Савез синдиката треба да нађу места овом Уставу, казао бих неколико речи. Наиме, пре неколико дана могли смо да чујемо у дискусији „Округлог стола“ о Преднацрту, да се Преднацрт разликује од осталих уставних текстова у томе што је једна од његових битних карактеристика да он пре свега представља устав друштва а у другом реду устав државе која се подруштвљава, која одумири. У томе он унеколико подсећа на идеје јелинских филозофа о уставу као уставу целокупне заједнице. Разлика између нашег Устава и поретка једне античке заједнице је у томе да се код нас полази од радног човека као таквог а у антици грађанин је у основи препуштен нахођењу државе.

Због тога сматрам да ако се каже, ако је тако формулисано и у Програму, да је СКЈ основни покретач политичке активности ради заштите и даљег развитака тековина социјалистичке републике — социјалистичких друштвених односа, — значи не само политичких односа него и културних и осталих, онда значи да онај који се налази у сржи тога друштва као покретач треба да нађе место у Уставу човека, друштва и државе.

Низ примедба које су изнели другарица Јојић и остали говоре о правима грађана и човека и указују на битну разлику између наше декларације права, да тако кажем, и буржоаских декларација права: код нас долази све више до изражаја право човека и право грађанина због тога што он ради; не зато што га је неко назвао грађанином који може да ужива сва права, а може истовремено да има право да буде гладан, него баш због тога што се он налази у некој организацији, односно колективу или ради као ситноробни произвођач. Било где да ради он мора, више или мање, да буде друштвено оријентисан. Још један аргумент. Ако ставимо формулу о ССРНЈ у уставни текст, онда то морамо учинити и са СКЈ. Несумњиво да се у погледу људи који припадају Социјалистичком савезу, с обзиром на сам његов назив, полази од тога да су они одани изградњи социјализма. Међутим, оно што је специфично за нашу изградњу социјализма и социјалистичке путеве у још неким земљама, то је да се та изградња социјализма креће сходно принципима научног социјализма, а не социјал-демократије или неке друге социјалистичке верзије у извесној примени у извесним државама. Према томе, СКЈ, као организација која је историјски, види се из саме формулације, потекла у борби за марксизам и с њим је крвно везана, треба да нађе место у овом тексту.

С друге стране, баш у вези са овом дискусијом о правима човека и грађанина, која показује све више његов значај као човека који ради, она представља образложење због чега Савез синдиката, као организација која је везана за човека у погледу његовог рада и радних односа заиста треба да нађе место у Преднацрту. Савез синдиката требало би да нађе место у одељку 5, заједно са осталим друштвеним организацијама.

Проф. др. Радомир Лукић: 1. — ПИТАЊЕ ОДРЕДАБА О ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА. — Ја се јављам за реч прво у вези са овом дискусијом о уношењу одредаба о синдикату, Савезу комуниста и Социјалистичком савезу у овај Устав. Ја сам имао прилике да изложим своје мишљење да нисам убеђен да те одредбе треба да уђу у Устав, упркос веома занимљивом објашњењу које нам је дао друг Стојановић, а наиме да је ово Устав друштва, није Устав само државе, и да онда ове друштвене организације, које нису органи власти, нису државни органи, треба такође по томе принципу да уђу.

Наравно да то објашњење, такво гледиште, има веома јаким аргументата за себе, али мислим да пре но што се коначно одлучи да одредбе о ове три друштвене организације остану у Уставу, треба озбиљно размислити о аргументима који се могу навести против, а сигурно је да постоје аргументи који се могу навести против.

Ма колико да је Устав замишљен не само као устав државе него и као устав друштва, ипак нема никакве сумње да је он првенствено устав државе. И друкчије мислим да не може до буде, јер кад бисмо ми писали устав друштва, требало би нам много већа књига од ове и много више напора да то покушамо учинити.

Устав додирује друштвено-економско уређење првенствено зато што то представља темељ државе и зато што је оно регулисано такође, можда подробније, путем правних и уставноправних прописа. Међутим, ићи у прописивање низа других односа међу људима ван друштвено-економског уређења, то је прилично ризикантан посао, па се Устав у то не упушта.

Према томе, то није стварно устав друштва него првенствено државе, који захвата нешто мало више друштва него што је уобичајено, у оквиру овога што сам рекао.

Али, независно од тога, поставља се питање да ли је згодно да се ове три организације нормирају. Додуше, оне се нормирају у оном првом делу Устава, за који је речено да нема карактер нормативни него декларативни, или тако нешто. Међутим, у Уставу је речено да овај део Устава изражава основна начела за друштвену активност људи у циљу даљег унапређења социјалистичког друштва и представља основу за остварење и тумачење овог Устава. Дакле, није тако сигурно да овај део има само чисто декларативни карактер, јер он треба да служи као основа тумачења нормативних одредаба.

Знате у чему ја видим опасност да се ове три организације нормирају? Опасност је у томе што, кад их нормирамо, ми их на неки начин везујемо, чинимо их правним и, у извесном смислу, такође обавезним, тако да се у извесном смислу њихова слободна активност спутава или ограничава овим одредбама. То је једно.

Друго, са гледишта досадашње уставне традиције, ретко су овакве слободне друштвене организације биле нормиране, јер се оне тиме на неки начин ипак везују за циљеве државе, баш зато што је устав — устав државе. Тако да у извесном смислу, ако хоћете, постоји опасност сувишног повезивања њиховог са државом. Не због самог ограничавања њихове активности оваквим нормирањем, него и на неки начин повезивање њих са државом или служења у извесном смислу државним циљевима.

Наравно, треће питање које се у вези са тим поставља то је да ли је могуће ма како еластичним формулацијама заиста погодити основне ствари у овом погледу и омогућити даљи развој, који је сигурно нужан.

То су три аргумента, а могу се сигурно навести још, о којима треба размислити и зато користим ову прилику да кажем да сам ја тога мишљења да о тим аргументима треба размислити.

Међутим, има једно техничко питање које се у вези са овим поставља. То техничко питање односи се на ССРНЈ. Устав каже да је ССРНЈ најшири политички ослонац и облик самоуправљања радних људи. Па онда „у Социјалистичком савезу радног народа Југославије грађани покрећу и расправљају привредна питања, [...] остварују право слободног изношења својих ставова и мишљења [...] остварују друштвену контролу над радом органа, [...] покрећу политичку иницијативу у свим облицима друштвеног живота, [...] боре се за хуманије односе међу људима“ итд.

На неки начин овде је ССРНЈ издвојен, и то се јасно види из формулације, као орган самоуправљања, као облик самоуправљања. Пошто термин самоуправљање у Уставу у највећој мери означава не самоуправљање у друштвеном смислу, тј. деловање друштвених чинилаца, него пре свега означава власт, значи да неко ко се самоуправља врши власт, ја се бојим да је овде ССРНЈ схваћен тако да се тежило да се поред свих многобројних облика самоуправљања који постоје уведе још један, али који није стварно самоуправљање као што је радничко самоуправљање, самоуправљање друштвеним службама, самоуправљање у општини, итд., где је термин самоуправљање употребљен заиста у смислу власти, него други облик самоуправљања који нема власти, али који ипак није ни оно што је СКЈ, ССЈ или друге организације, које су такође овде обрађене.

Ако је то тако, као што је очигледно тако да се Социјалистички савез поставља као један од облика самоуправљања, који је различит од свих осталих, пошто окупља све грађане, који нису подељени као при самоуправљању радних људи у разним радним организацијама, онда се поставља питање извесног дуплирања функција Социјалистичког савеза и функција осталих облика самоуправљања, а нарочито онога о чему је другарица Гузина овде говорила, тј. збора грађана, бившег збора бирача. Наравно, строго формално узето, ово дуплирање можда не постоји, јер све што је о ССРНЈ овде речено показује да ту стварно није у питању облик самоуправљања у правом смислу, него је у питању једна политичка

организација, чији чланови врше одређену политичку активност, без икаквих права у смислу тога да њихови ставови, њихове одлуке или било шта имају ма какве правне последице за органе власти.

Па ипак, фактички ће бити, мислим, у знатној мери подвостручавања и истицања ССРНЈ као облика самоуправљања, а то може у приличној мери у пракси да доведе до тога, — додуше можда се то жели, ја не знам, можда би то требало расправити — може да доведе до тога да усмери праксу у том правцу да људи схвате ССРНЈ као један облик самоуправљања мање или више раван, или чак и важнији него што су зборови грађана и други облици онога легализованог самоуправљања.

Ја мислим да то неће бити добро, па је и то један разлог против уставног нормирања такве организације као што је Социјалистички савез, јер се он везује сувише за државу и за власт, уместо да буде потпуно слободна политичка организација, коју ће њени чланови даље усмеравати онако како они то за сходно нађу, независно од Устава. Али ако ССРНЈ буде тако схваћен, онда ће то бити на неки начин умањивање значаја збора грађана и других сличних органа, који су међутим органи власти, односно органи једне врсте непосредне демократије, где сви грађани учествују.

2. — ПИТАЊЕ ЈЕЗИКА У РЕДИГОВАЊУ ПРЕДНАЦРТА. Друго једно питање које ме интересује, може се рећи врло је ситно. То је питање језика и односи се само на неколико речи.

Нарочито се то односи на реч „остваривање“, реч која је постала у последње време врло савремена и веома широко употребљена у Преднацрту Устава, нарочито у основним начелима, где заиста мало боде очи, јер непрекидно се нешто остварује и чак се остварују и остваривања, ако се не варам. Можда неће баш бити да се остварују остваривања, али ипак треба да знамо да није zgodно да се једна реч сувише употребљава. Поготову реч „остваривање“, која се употребљава и у значењима која очигледно ту не спадају.

Остварује се сан, остварују се задаци, остварује се план, остварују се предвиђања, али не остварује се друштвена контрола, не остварује се право слободног изношења и не остварује се низ ствари које се овде остварују, него се, рецимо, врше, или испуњавају, или нешто тако.

Исто тако речи „обезбеђење“ и „обезбеђује се“. Та реч сама по себи није рђава, али и она, кад се сувише употреби на место других речи, које су адекватније, често језички или естетски рђаво звучи.

3. — ПОЈАМ САМОВОЉЕ. — Најзад, трећа ситна примедба односи се на чл. 48, на једну одредбу која се односи на самовољу, која је врло популарна постала, јер је људи врло радо прихватају.

Ја сам као правник размишљао о правном значењу ове одредбе и стварном значењу термина „самовоља“ и, на жалост, нисам могао да дођем до убеђења да оваква формулација и овај термин нешто правно значе. Сем уколико то не би било уставно начело, о коме треба да води бригу кривични, грађански и други законици, али бојим се да је и ту ствар прилично непрецизна.

Ма да ми се одредба свиђа, као и сваком грађанину, ипак бих на неки начин желео кад би неко могао да ми да објашњење са правног гледишта шта то значи ако та самовоља није предвиђена као деликт посебним прецизним правним прописом. Не видим како може на основу уставне одредбе да било шта учинимо против овакве самовоље. Ако је она већ предвиђена посебним правним прописом, онда она није више самовоља него је одређени деликт. Тако да може бити да би овај став можда пристајао у уводним начелима, да служи као интерпретација, као тумачење, а не као прецизна уставна одредба.

Не желим да изгледа као да је моја критика уперена против овакве једне одредбе. Напротив, ја мислим да је овај члан добар, да је идеја добра и она је поздрављена, као што се види, од широке масе грађана, јер тих самовоља има ван оних које су већ прецизиране као деликти и ако бисмо ми успели да ван деликата који су предвиђени одговарајућим прецизним правним прописима успоставимо један појам самовоље који би на основу Устава могао бити кажњен и спречен, то би била одлична ствар, али бојим се да је то веома тешко.

Ако то хоћемо, онда би требало размислити о чл. 48 са овог гледишта и видети да ли се ту нешто може учинити, да ван оних деликата имамо један посебан, уставноправни деликт, самовољу. Ако је то немогуће, онда га евентуално треба пребацити у основна начела.

Проф. др. Никола Стјепановић: 1. СКЈ, ССРНЈ, СС У УСТАВУ. — Ја бих у првом реду рекао нешто у вези са уношењем Савеза комуниста, Социјалистичког савеза и Савеза синдиката у Устав.

У први мах и ја сам реаговао слично као другарица Јојић и друг проф. Лукић, али нашао сам објашњење у томе зашто је то потребно да уђе у онај део Устава који се зове — уводни део.

Чини ми се да је у основи целог овога документа једна теорија (уосталом то је стварност, то је, може се рећи, социолошки закон) да не постоји институционални и организациони аутоматизам, и да, ма како ви успоставили овде организацију и самоуправљање и државних органа и њихових односа и свега, ипак, писали ви то или не писали, постоје одређене свесне друштвене снаге које дају импулс које покрећу цео тај механизам.

Ја сматрам да је на изванредан начин питање револуционарне искренности и политичког поштења да се то каже и у самом документу који није само правни него и политички документ. Пошто сам по формацији више правник него социолог и политичар самим тим ја много лакше и много комотније улазим у правне конструкције и правна тумачења. Али, пошто је реч о једном правно-политичком документу, ја сам се питао какав је разлог био за уношење оваквих одредаба у Устав.

Мени се чини да је то гест политичког поштења и револуционарне искренности, да се не прикрива које су те покретачке свесне снаге које у ствари организују и покрећу друштво на један неправни, на један начин без употребе државне власти непосредно, него са једним одређеним друштвено-политичким ауторитетом.

Јер, давно је речено да у политици влада и одлучује неко а тај неко се овде показује кроз ове организације на разним плановима. Правно-политички је добро, друштвено корисно, да се улога и положај тих организација у Уставу определи. Не само у уводном делу и не само позитивно него и негативно, тј. да се каже шта оне нису, односно не треба да буде.

Међутим, сложио бих се донекле са примедбом друга проф. Лукића у погледу технике формулисања пасуса о ССРНЈ. Мени се чини да је ту исувише дата таква формулација да он испада као неке врсте орган, на начин као да је реч о скупштини или државном органу, место да се формулише као најшира платформа за покретање ових свесних друштвених снага и њихово организовање за стављање у покрет онога механизма државног и самоуправног који је предвиђен у одговарајућим одредбама Устава.

Не бих о томе даље дискутовао, дао сам једно лично објашњење како сам схватио. Уколико евентуално неко мисли да сам ту погрешно ја бих радо чуо и евентуално примио неке друге разлоге. Ово сам рекао само због тога што је то било у дискусији. Међутим, нисам првобитно мислио да и о томе нешто кажем.

2. СТРУКТУРА И ОДНОС ДЕЛОВА УСТАВА. — Оно што сам свакако хтео овде да кажем јесу неколико речи о структури овога правно-политичког документа и о односу његових појединих делова. Као што и сами видите, не рачунајући четврти део, постоје три дела. Има овај уводни, а затим долази први и други део. Они се по својој општости и по своме међусобном односу тако постављају, да један више мање излази из другог, да је један конкретизација другог оним редом како следећу један за другим.

У уводном делу је дат на изванредан начин политички програм и смерница развоја друштва и државе; први део даје основне принципе политичког и економског уређења који су заједнички за све друштвено-политичке заједнице — за општину, срез, итд. Независно од тога што имамо и локалну самоуправу и федерацију, ове су одредбе заједничке и обавезне су на неки начин за уставе и статуте одговарајућих политичко-територијалних заједница.

Кад тако поставимо ствар, онда се сада ја као правник питам: какав је однос између тих делова? У образложењу се каже (једна врло интересантна идеја) да је Устав, — иако писан, кодификован и јединствен, ипак документ који није завршен него се даје у друштву које се прилагођава објективном динамизму социјалистичког кретања те због тога он у својој примени не треба да буде крут и затворен документ, већ отворен и усмеравајући закон, и да у вези с тим основна начела која су садржана у уводном делу, мада нису надуставна, нису обична декларација. Значи имају неки и правни значај. Какав правни значај — то, мени се чини, врло јасно излази из одељка VIII уводног дела који је малопре Лукић прочитао.

И сад ја се питам, с обзиром на циљ и улогу уводног дела и осталих делова, а нарочито овога дела, како да се постави однос међу њима,

нарочито за оне који буду одређивали уставност закона: да ли да се цени уставност закона по уводном делу или по овоме другом, или чак трећем делу који садржи организацију федерације.

Уводни део, мени се чини, једино има свога резона да буде органски саставни део овога документа, ако ће његове одредбе — основна начела — заиста имати неку врсту надуставног карактера у односу на ова друга два дела. Иначе не би било резона да он буде ту као органски део Устава него би се могао издвојити као повеља социјализма или како ћемо га друкчаје звати, у једном одвојеном документу.

То је, мислим, једно од најосновнијих питања које бих поставио баш као правник, али на једном апстрактнијем нивоу него што је предмет којим се ја редовно бавим.

У вези с тим поставља се питање како треба даље формулисати и технички обрадити уводни део. Може се поставити и питање да ли да се зове уводни део или — да би био потпуно органски уклопљен — да буде први део Устава.

То су питања која постављам, а донекле сам, мени се чини, на нека од њих и дао одговор.

3. УСКЛАЂЕНОСТ ОДРЕДАБА ПОЈЕДИНИХ ДЕЛОВА. — Доследно овоме ставу, поставља се питање усклађивања одредаба тих појединих делова. На пример, ми имамо у чл. 15 једну врло јасно и врло елегантно формулисану одредбу која каже: радна организација самостално утврђује услове размене својих производа и услуга. Мислим да је и за неекономисту јасно шта ово значи. Да ли је могуће са овом одредбом (чл. 15) ускладити чл. 114 који каже да федерација може на основу закона утврђивати обавезе образовања резервних средстава радних организација, уводити контролу цена и прописивати начин образовање цена појединих производа и услуга... (*Једна другарица упада: Може, али не мора*).

Јасно је да у погледу утврђивања услова размене код привредних организација свакако цена њихових услуга спада у ред најелементарнијих фактора утврђивања тих услова.

Сматрам да постоји друштвена потреба у још прилично догледном времену за постојање овлашћења из чл. 114. Не оспоравам дакле резон чл. 114. Сматрам да је он врло реалан, јер у данашњој ситуацији он је нама нужан. Само, постављам питање да ли је потребно ићи толико у детаље у разглабању положаја радних организација и дати једну овакву формулу која је врло примамљива и врло јасна али је питање колико она може принципијелно да опстане заједно са чл. 114 (*Проф. Лукић упада: Није само због јасности*) (*Проф. Стјепановић наставља*) и због њене садржине, свакако, она може бити засад само тежња и као таква она би могла да уђе односно нормалније би било њено место као и свих оваквих одредаба које су више тенденција, циљ, програм, жеља, у уводни део. Тако би се онда могли са овим уводним делом усклађивати закони и прописи који буду доцније долазили па макар се они не слагали са другим и трећим делом. Ако се слажу са уводним делом, с обзиром на дух

његов и улогу његову, они би се могли сматрати уставним, јер је циљ овога уводног дела да омогући развој и динамичност коју ти односи изискују.

Мислим да први део (садањи) не би требало да буде програмски. Шта би била улога првог дела ако ће и он бити програмски. Неусклађености би се још нашло, не видим само ову. Ако се суптилније прави анализа одредаба првога и другог дела, још би се нашло таквих неусклађених одредаба. На пример, одредба чл. 70, ст. 1 и 3, као и чл. 41, 48, 50, 52, 53, 54, 58, 62, 63, и 65; одредбу чл. 70, ст. 1, требало би изоставити или преформулисати јер је у очитој несагласности са цитираним члановима. Скрећем пажњу на ту ствар, када се буде поново претресало, да о томе треба водити рачуна. Све је у основи лепо замишљено, само је питање како се то може спроводити.

То је најначелније питање које бих покренуо. На крају бих указао на још једну неусклађеност: како се могу ускладити не само логички него принципијелно одредбе чл. 76, 152 и 153 са одредбом чл. 236, ст. 2, у Преднацрту Устава. Наиме ту (чл. 76) се говори о томе да је скупштина највиши орган власти уопште, у свим политичко-територијалним заједницама, а чл. 152 и 153 да је Савезна скупштина највиши орган власти у федерацији. Међутим, из овлашћења и карактера одлука Уставног суда према чл. 236, ст. 2, излази да ако Уставни суд утврди да је један савезни закон несагласан са Уставом, да је скупштина дужна да то размотри. Што је дужна да размотри, то не би било у супротности са означеним својством скупштине, али је дужна усагласити. Уколико није усагласила, после 6 месеци од стављеног приговора престаје важити закон у питању.

Ту испада да онај који је носилац власти односно вршилац, боље речено — носилац је народ а вршилац највише власти је у овоме даном моменту скупштина — њен акт се супротставља акту органа који је из ње изишао са овлашћењем да може ставити приговор који има ефекат укидања. У крајњој линији се појављује као виши орган што не би било у сагласности са основним принципом који одређује положај Скупштине. Та би примедба важила и у вези са републичком скупштином и њеним уставним судом.

Могуће је из овога изићи на тај начин и остати доследним, ако би уставни суд имао само процедурална права. Слично као што има рачуно-полагач право према наредбодавцу: иако је потчињен, рачунополагач је контрола наредбодавцу, он има право да му скрене пажњу и да каже: Пази, наредио си нешто незаконито! Наредбодавац преко тога може рећи зато што је виши.

Слична ситуација се може установити овде где би уставни суд имао право да стави приговор неуставности закона што би обавезивало Скупштину да приговор размотри, па уколико се не сложи (ауторитет и аргументи Уставног суда би могли утицати на одлуку Скупштине) са приговором, то би имало да значи одмах покретање поступка за измену Устава. На тај начин би се остало на принципу на коме смо сада у овој материји и принцип да је представнички орган највиши орган не би био повређен; према формулацији чл. 236, ст. 2, Преднацрта повређен је.

Проф. Лукић (упада): Како стоји са самовољом са гледишта управног права?

Проф. Стјепановић (наставља): ПРОБЛЕМ САМОВОЉЕ. — То налази примену нарочито при доношењу решења по слободној оцени (дискреционих управних аката).

Иако орган има овлашћење да бира између више могућности, он то не може да ради по своме жефу, вољи и жељи него с обзиром на оцену циља у коме је дато овлашћење и с обзиром на друштвени интерес који он остварује извршавајући закон решењем. Злоупотреба овлашћења овде значи самовољу у смислу чл. 48 Преднацрта. То би била могућа санкција у односу на акта што не искључује санкцију у односу на лица у виду дисциплинске или неке друге (административне, кривичне или материјалне) одговорности. Самовоља би овде могла значити политички израз, термин за *незаконитост*; јер, *незаконитост* и *неуставност* то су правни термини.

Самовоља је термин који изразито показује да је у питању нешто незаконито. Исто тако овде термин самовоља може бити одраз схватања о нужности владавине права а не човека. Не може, наиме, нико иако има овлашћење, наређивати неку радњу или уздржавање зато што он то жели него зато што то закон тражи.

Проф. Лукић (упада): А она друга тумачења? Прво је уско за самовољу.

Проф. Стјепановић (наставља): Али је значајно у ситним одмеравањима права и обавеза, јер човек живи од ситних ствари а не крупних а та се манифестују код дискреционих аката без којих се на жалост не може. У Варшави 1958, на међународном колоквијуму о социјалистичкој законитости смејали смо се када је један румунски професор тврдио да код њих нема дискреционих аката.

Самовоља може имати значаја са правног гледишта у случају злоупотребе власти управним актом, иако може формално изгледати да је акт донет на бази закона.

Било би још неких ствари да се кажу, али с обзиром да смо поодакли у времену остављам за други пут.

II САСТАНАК СЕКЦИЈЕ (5 НОВЕМБРА 1962)

Председавајући: Да наставимо дискусију. Као што смо и прошли пут радили, тако ћемо и данас, без неког утврђеног реда. Свако нека се јави за дискусију онда кад то сам нађе за сходно. — Хтео бих само нешто напоменути. Већ приликом нашег прошлог састанка требало је то напоменути: другови који би хтели да узму учешће у дискусији са неким од претходних дискутаната нека траже реч без икаквог устручавања, не чекајући да се изређају сви они који су се спремили за дискусију.

Дајем реч прво проф. Гамсу који се за реч јавио још прошли пут.