

право да се школујем бесплатно, тј. да ли ћу имати право да не плаћам ништа и шта ће и колико ће ми друштвена заједница гарантовати у томе погледу. Мени се чини да друштвена заједница треба и мора да гарантује, и то треба да уђе у Устав као једно основно и принципијелно питање: да она гарантује човеку и да обавезује сваког човека на осмогодишње школовање. То значи да се не поставља уопште питање средстава, на који ће начин да се формирају, већ да се омогући сваком човеку, без обзира на коме делу наше територије живи, без обзира где се он налазио, да може стварно то образовање и да стекне. Ако се то посматра кроз призму садашњег става наших локалних заједница, комуна, видећемо да поједини грађани немају могућности да стекну основно образовање. Иако и данас важи начело бесплатног школовања, ми видимо да у неким местима у Босни људи не могу да стекну основно образовање просто зато што нема учитеља. А нема их зато што нема финансијских средстава, што комуне немају одакле да их плаћају. Односно неке књиге иако имају средстава иако их троше ненаменски, градећи велике управне зграде које коштају десетине милиона динара, а с друге стране не исплаћују зараде просветним радницима. То је разлог што су поједини просветни радници буквално почели да беже из појединих комуна.

Зато ми се чини — да још једном укратко формулишем — да је посебно питање на који начин ће друштвена заједница да обезбеди средства за школовање и до кога степена у односу на то какав је положај човека с обзиром на могућност да се школује и каква је његова обавеза у том погледу. Ја мислим да у Устав треба да уђе да је осмогодишње школовање бесплатно и да друштвена заједница гарантује човеку да ће и стећи то образовање, без обзира у коме делу наше земље се буде нашао. То значи, конкретно, да ће омогућити стварање школа и плаћање кадра који проводи наставу.

IV САСТАНАК СЕКЦИЈЕ (19 НОВЕМБРА 1962)

Асистент др. Радомир Буровић: ЗЕМЉИШНА СВОЈИНА ИНДИВИДУАЛНИХ ПРОИЗВОЂАЧА. — Говорио бих о једном питању које, чини ми се, ни у досадашњим дискусијама а ни у дискусији, коју је организовало Удружење правника, није много додиривано. Рекао бих неколико речи о земљишној својини индивидуалних произвођача у Преднацрту Устава.

Ово питање је врло значајно без обзира што је друштвена својина потиснула потпуно у други план питање свих других облика својинских односа који се појављују у нашем праву. Оно има велики значај због тога што се преко 7,5 милиона наших становника бави искључиво пољопривредом и живи од пољопривреде. Претежно се пољопривредом баве индивидуална газдинства. Према томе, земљиште и обрада земљишта су извори и средства њихове егзистенције. Наравно, Устав није могао да ту толико детаљно све предвиди, јер та материја је већ у приличној мери уређена нашим досадашњим позитивним прописима, али је врло значајно што је

Устав дао извесне смернице и одредио један развитак који је, можемо рећи, у складу са општим тенденцијама наше економске и уопште друштвене политике у овој области.

Пре свега, о питању земљишне својине индивидуалних произвођача говори се на неколико места. Најпре у општим начелима под III, у ставу шестом, постављају се општи принципи у овој материји. Ту је истакнут општи принцип да друштвена заједница обезбеђује неопходну контролу над коришћењем обрадивог земљишта. Тај принцип се конкретизује у томе што се та контрола обезбеђује у циљу да се створе што повољнији услови за даљи преображај села и пољопривреде. Предвиђене су одређене мере да се то на неки начин оствари и постигне. У те мере, пре свега, спада даље проширивање друштвене својине у пољопривреди. Наравно, ту се не каже каквим средствима, али то ће се постизати као и досад: куповином приватне земље, затим наслеђивањем, експропријацијом, евентуално конфискацијом, ако некад дође и до таквих мера и слично. Значи, свим оним правним средствима која су досад позната и која су коришћена у циљу стварања друштвене својине на обрадивом земљишту.

Друга мера огледа се у пружању заштите законом утврђеном максимуму земљишне својине индивидуалних произвођача, и то путем извесне сарадње између привредних организација друштвеног сектора и индивидуалних газдинстава која су ограничена тим максимумом.

Поред тога, истиче се и принцип поштовања добровољности удруживања индивидуалних произвођача.

Сагласно тим општим принципима који су изражени у глави III Општих начела имамо даље конкретизације у одговарајућим члановима.

Тако се у чл. 19 истиче да је чланство у задругама добровољно, а у чл. 22, ст. 1 и 3, говори о томе да је земљишна својина индивидуалних произвођача до извесног максимума загарантована Уставом и да индивидуални произвођачи могу имати и одређена средства за производњу, поред обрадивог земљишта, наравно у складу са одговарајућим законским прописима, и то савезним законским прописима. Истина, овде се изричито не помиње колики је тај максимум него се каже да се он одређује савезним законом. Међутим, према мишљењима изнетим у свим дискусијама, изгледа да тај максимум треба да буде досадашњи максимум, тј. до 10 ха обрадивог земљишта. Изузетно, тамо где је реч о породичним задругама или земљишту врло лошег квалитета а бројним породицама, имали бисмо максимум од 15 ха.

У многим дискусијама, а то сам чуо и од многих другова који су из пољопривредних рејона, нарочито из Војводине и Славоније, поставља се питање да ли то што је речено — да се савезним законом одређује максимум земљишта не значи да сутра може изаћи закон који ће ограничити тај максимум на три или два хектара. И у том смислу има много предлога да би евентуално требало да Устав фиксира тај законски максимум на 10 хектара.

Ја начелно мислим да је много еластичније да се у Уставу то не прецизира јер извесне бројке у Уставу можда нису тако пожељне, нити извесни

конкретни и фиксни термини. Устав је више једна општа смерница, општа директива, општи оквирни закон.

Међутим, баш у току припрема за доношење Устава многи шпекулантски елементи, а каткад и наше колеге по квалификацијама — адвокати, стварали су једну забуну код сељака да би појачали промет земљиштем и говорили да ће сада бити смањен максимум на 5 хектара. То се говорило по Војводини, нарочито по Срему, и многи сељаци који су имали 8 или 7 хектара желили су да продају земљу, нарочито уколико нису имали довољно радне снаге. Они нису ишли на кооперацију са пољопривредним социјалистичким газдинствима него су земљу више продавали приватним сељацима који су хтели да је купе.

Полазећи са гледишта такве једне нестабилности на селу, која наравно са своје стране итекако утиче на ниво производње, можда би било опортуно да се граница земљишног максимума и Уставом загарантује. Кажем, са те правнотехничке стране то можда не би било толико zgodно, али изгледа са гледишта стабилности тих односа на нашем селу — а ми смо јако заинтересовани за стабилност тих односа, јер то је услов за развијање подруштљавања села путем кооперације и сарадње између друштвеног и приватног сектора — то би можда било потребно и опортуно.

Други принцип који је нашао места у Преднацрту Устава јесте тај да је земљиште добро од општег друштвеног интереса и да се мора искоришћавати у складу са општим интересима утврђеним законом. Ово начело није ново. Оно је проглашено још Законом о искоришћавању пољопривредног земљишта од 1959. Тај закон је у свом првом члану већ прогласио то начело. То начело сада добија још једну своју конкретизацију и потврду. Истакнутом начелу придодаје се и то да у извесним случајевима и начело добровољног удруживања индивидуалних произвођача може да на неки начин буде ограничено односно мало и нарушено ако је у питању овај општи интерес утврђен законом у погледу искоришћавања пољопривредног земљишта. Наравно, ово се, по мом мишљењу ипак мора схватити уже. Мора се схватити да се то односи на оне рејоне где је уређен хидрометријациони систем и где стварно треба у интересу друштвене заједнице просто некако постићи то удруживање индивидуалних произвођача заједно са пољопривредним организацијама социјалистичког сектора, да би се постигло рационално коришћење читавог тог система. Не би требало схватити то другачије него као један изузетак, а као изузетак морао би се најуже тумачити. Он се не односи да се ту одступа од начела добровољности у целини, већ да је управљен само на рационално искоришћавање земљишта у таквим рејонима који су путем инвестиција друштвене заједнице претворени у интензивне пољопривредне рејоне и који користе наводњавање које је резултат великих друштвених инвестиција. Следи да друштво мора бити заинтересовано за дисциплиновано и рационално коришћење тога земљишта. Према томе, тај изузетак од добровољности у удруживању и сарадњи мора се најуже схватити.

Сада се поставља питање о карактеру земљишне својине овако постављене у нашем Преднацрту, са овим извесним ограничењима у погледу искоришћавања. Ограничења су донекле и конкретнија, нарочито кад се

пређе на такозване агротехничке минимуме који стриктно предвиђају шта се све мора у току производње одређених култура учинити, односно какве обавезе имају индивидуални произвођачи. Кад то погледамо, видимо да је на неки начин ова својина знатно ограничена. У првом реду по објекту. Значи, ограничен је обим земљишта односно земљишна површина на 10 хектара, до 17 катастарских јутара. Затим, ограничена је њена садржина у извесном смислу, зато што се мора искоришћавати у складу са агротехничким минимумом. Ту је у извесним случајевима, истина изузетно, постављен и принцип евентуалног обавезног удруживања произвођача у областима које су уређене хидромелиорационим системом, а такав систем ће бити читава Војводина кад се изгради канал Дунав — Тиса — Дунав, а то је 25% укупно обрадиве земље у Југославији.

Према томе, кад се то све има у виду, видимо да је и по свом садржају земљишна својина знатно ограничена. Кад се још има у виду то да се та земљишна својина индивидуалних произвођача у својој друштвеној функцији ослања на социјалистички сектор, на друштвену својину у пољопривреди, с њом сарађује, па често представља и нешто јединствено, нарочито кад имамо тзв. потпуне облике кооперације, где су и сељак и задруга заједно са својим средствима, где заједнички улажу па деле производ који се добија са тог земљишта, итд. — онда се може рећи да ова извесна ограничења, извесна усмеравања и такви законски оквири стварају сада од земљишне својине једну посебну категорију у нашем праву. Она се не би могла сврстати у класичне облике приватне својине, мислим у погледу друштвеног критерија, јер она је донекле изгубила ту функцију класичне приватне својине. Земљишна својина код нас више не може бити средство експлоатације туђег рада, мислим у принципу, наравно, док у појединим случајевима она то још увећ може, али у принципу то је већ једна радна својина, својина која служи за подмирење личних потреба индивидуалног газдинства и која само са извесним вишковима иступа у размени, размењује своје производе на социјалистичком тржишту које је опет посебно регулисано. У том смислу сматрам да је она изгубила основни карактер и функцију приватне својине и да се у ствари приближила личној својини. Можемо говорити и о својини индивидуалних пољопривредника као о једном виду личне својине који је посебан и карактеристичан за наш садашњи привредни и друштвени развитак. Наравно, та својина не би могла да буде потпуно идентична са обликом личне својине над предметима личне потрошње, али ипак у крајњој линији она је много ближа личној својини над предметима потрошње, него грађанској односно приватној својини у условима капитализма која има ону познату основну функцију да се помоћу ње остварује експлоатација туђег рада. Међутим, иако се овако друштвена функција те својине стварно приближава личној својини, иако је она, можемо рећи, један од облика личне својине, ипак правна средства и правна техника остају такорећи донекле непромењени. Мислим, сви они начини за стицање те својине, они класични начини су могући. Исто тако средства за заштиту те својине такође су класична, а то важи и за друштвену својину. У оквиру закона она има и одређени садржај. По свом садржају начелно има исте оне елементе које има и приватна својина, тј.

она има иста она овлашћења — *ius utendi, fruendi et abutendi*, мада ипак у нашим условима донекле су и ова овлашћења, као на пример, *ius abutendi*, измењена. На пример, по новом Закону о искоришћавању пољопривредног земљишта индивидуални произвођач може отуђити своје земљиште али га мора прво понудити друштвеној организацији односно пољопривредној организацији у дотичном рејону, значи социјалистичком сектору. Може дати у закуп своје земљиште ако га сам не обрађује али га мора опет понудити искључиво привредној организацији која се бави пољопривредном производњом. Према томе, и у правцу тог располагања ми имамо значајна ограничења, тако да је установљено и право првенствене куповине и прече право закупа у корист социјалистичког сектора.

Хоћу да кажем то да је и у овим такованим, како то обично неки кажу, правнотехничким питањима земљишна својина подчињена социјалистичкој својини. Она је уоквирена оним условима које пружа социјалистичка својина над средствима за производњу и она се у тим границама и оквирима креће. Зато сматрам да је земљишна својина индивидуалних произвођача један облик личне својине и да је у нашим условима изгубила она обележја која нормално карактеришу приватну својину, мислим са социолошког гледишта, а да су у погледу свих правнотехничких мера и функционисања те својине и даље корисна сва она средства која имамо иначе код приватне својине, а која се добрим делом користе и код друштвене својине и код својине уопште. Зато не би можда требало на том плану тражити неке видљиве разлике. Разлика је више на друштвено-економском и друштвено-политичком плану него на плану конкретних својинских овлашћења. Ја сам навео неколико ствари из којих се види да и на плану овлашћења имамо изузетака и ограничења која не карактеришу нормално приватну својину.

Асистент Драган Кавран: УЛОГА УСТАВНОГ СУДА У ОЦЕНИ УСТАВНОСТИ ЗАКОНА И НАЧЕЛО ЈЕДИНСТВА ВЛАСТИ — Преднацртом новог Устава предвиђа се организовање Уставног суда. У вези са овим поставља се неколико занимљивих питања: контрола уставности савезних закона, затим испитивање законитости или у целисходности општих правних аката од стране Уставног суда и питање могућности укидања савезних закона на начин који предвиђа чл. 236, ст. 2, Преднацрта.

Контрола уставности закона и подзаконских аката први пут се уводи у уставноправну праксу Уставом САД. Од тада се судска контрола уставности све више шири тако да данас представља уставноправни институт у низу земаља, са богатом праксом у решавању сукоба између Устава и правних норми нижег степена.

Организовање уставних судова карактерише савремени период развитка правосуђа у свету, после кривичног, грађанског и управног спора долази испитивање сагласности општих правних норми са Уставом као највишим правним актом једне земље.

Није ми познато да ли се у којој земљи која изграђује социјализам изградио судски систем контроле уставности какав се предвиђа Преднацртом нашег Устава. Совјетски теоретичари (Вишински, на пример) сматрају да би оваква контрола уставности била у супротности са принципом

јединства власти, да би на тај начин орган власти оличен у представничком телу био битно ограничен у свом дејству. Друштвено-политички фактори су по њиховом мишљењу у довољној мери ангажовани на исправљању неуставности општих правних аката, док сама процедура доношења отежава настанак противуставног општег акта. Друкчије је на Западу. У различитим капиталистичким земљама изграђен је, и по структури и по концепцији, различити систем судске контроле уставности, као, на пример, у Италији, Швајцарској, Аустрији, СР Немачкој, итд. Ова контрола уставности организује се уз све већи пораст утицаја напредних снага, па се због капиталистичких друштвено-економских односа, изражених и узаконених у уставима тих земаља, контрола уставности јавља претежно у облику одбране интереса капиталистичке класе који су изражени у законима тих земаља. Искуства судске контроле уставности у тим земљама можемо примати само уз резерве јер је очигледно реч о друкчијим полазним поставкама при установљавању основних идеја због којих се сама контрола успоставља. Кочење прогресивних тенденција друштва запажамо, на пример, у раду Врховног суда САД који је у периоду Рузвелтове политике Њу Дила имао несумњиво негативну улогу на доношење закона отежавајући и спречавајући примену закона који су означавали прогресивно кретање у САД. Правило не важи универзално, од њега има и изузетака, пример је опет деловање истог суда који је недавно у неколико махова прогласио за неуставне сагрегационистичке законе у неким јужним државама САД. Улога уставних судова у овим земљама била је двојака, или је законом о организацији надлежности суда била признавана могућност утицаја на политику земље, путем екстензивног тумачења правних норми којима се суд меша и у домен рада законодавног органа или се забрањивала ма каква „политизација суда“, како је то, на пример, утврђено у Уставном закону Италије од 1953. Толико се на дохват може рећи о досадашњим искуствима судске контроле у свету.

Да покушамо да одредимо идејне основе увођења контроле система уставности по Преднацрту. Преднацртом се коначно предвиђа систем самоуправљања код нас. Човек као управљач процесом ослобођеног рада и грађанин као покретач политичке акције основа су тог система. Међусобно прожимање политичких акција управљача и самоуправних тела и њиховог друштвено-економског положаја, с једне стране, и политичке власти с друге стране, указује на потребу координације и контроле остваривања система самоуправљања у оквиру државе промењеног типа. Давање широких овлашћења самоуправним телима за доношење нормативних аката којима се у пуној мери омогућава остварење, слобода и права човека и грађанина траже као корелатив установљење посебног организма који ће се бринути да такве норме буду у складу са Уставом и законима. Тај организам је Уставни суд.

Докле год Уставни суд цени уставност и законитост свих нормативних аката нижих од савезних закона, он се несумњиво налази у улози заштитника кожезије друштвено-политичког уређења земље. Међутим, природа уставног спора суштински се мења, када је у питању могућност поништаја, или укидања савезног закона. Могућност укидања са продуженим

роком од 6 месеци одређена је у чл. 236, ст. 2, Преднацрта. Желео бих да укажем на специфичну правну природу спора о уставности савезног закона. Несумњиво је да нашем правном систему не одговара формално-правно испитивање сагласности савезног закона са Уставом. Друг Кардељ, у експозеу на заједничкој седници Савезне народне скупштине и Савезног одбора ССРНЈ, упозорава да Уставни суд представља више дело скупштинског система него традиционалну судску институцију. Уставни суд свакако не може бити чисти судски орган који би статички приступио појединим појавама и проблемима него ће их ценити према објективној друштвеној и политичкој садржини процеса из којих ти проблеми ничу. У том смислу ће Уставни суд преузимати и одговарајуће политичке иницијативе у Скупштини, итд. Очигледно је да ће Уставни суд, анализирајући савезни закон, републички закон или неки подзаконски акт, улазити у свестрану анализу друштвених процеса због којих се те опште норме стварају и да ће испитивати последице до којих ће доношење таквих норми довести. Јасно је да ће том приликом доћи у ситуацију да оцењује и циљ који се нормом постиже, а то је даље развијање социјалистичких односа. Разлика између управног спора и уставног спора као најближих врста баш се у томе и састоји. Уставни спор ни у ком случају не може бити само спор о законитости, као што је то управни спор, јер је онда Уставни суд престао бити активни иницијатор и поборник развијања односа. Најзад, са сигурношћу се може утврдити да се и изван број управних спорова карактерише и испитивањем, истина индиректним, и целисходности управних аката, па ће у толико пре доћи до таквог испитивања општих правних норми од стране Уставног суда. Наилазимо на главни проблем: висока стручна спрема и политичка квалификованост судија Уставног суда очигледно је довољна и ефикасна када се испитује уставност, законитост и, слободан сам рећи, целисходност свих аката нижих од савезног закона. Међутим, такво третирање савезних закона означавало би настајање новог политичког организма, тела које конкурише Савезној Народној скупштини, као највишем органу власти и представнику суверенитета радног народа. То се очигледно не жели. На извучемо закључак: свестрано испитивање правних норми нижих од савезних закона чини нам се да савршено одговара улози Уставног суда у систему нашег самоуправљања. Такво испитивање савезних закона значило би у ствари одређивање политике земље, јер би и Скупштина и Уставни суд са истих позиција одређивали шта представља једна норма и да ли она адекватно утврђује позитивна друштвена кретања. У случају колизије, преоћ је одређена у корист Уставног суда јер он би имао могућност укидања таквог закона. Решење би се састојало у томе што би утврђивало несавласност савезног закона са Уставом значило у ствари покретање поступка за измену Устава ако ни у остављеном року од 6 месеци не би дошло до усклађивања закона са Уставом. Поступак доношења закона, високо развијена политичка свест и утицај субјективних фактора несумњиво би у том року помогли да се тачно одреди која норма у већој мери обезбеђује даље развијање социјалистичких односа, да ли такав вишеструко проверени савезни закон који би се налазио у жижи јавности или нека уставна одредба већ превазиђена. Уосталом Устав треба

да се прилагођава објективном динамизму социјалистичких кретања а не да се претвори у окамењен и фетишизиран систем начела и норми. Овакав однос између Уставног суда и Скупштине и његов положај тек онда би заиста довели до пуне афирмације ове нове институције.

Решење сукоба Устава и закона у чл. 236 Преднацрта не изгледа целисходно из још једног разлога. Злоупотребићу ваше стрпљење цитирањем ст 1 и 2: „Кад Уставни суд Југославије утврди да савезни закон није у складу са Уставом Југославије, Савезна скупштина дужна је у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Уставног суда довести закон у склад са Уставом. — Ако Скупштина у овом року не доведе савезни закон у склад са Уставом Југославије, престаје да важи тај закон односно његове одредбе које нису у сагласности са Уставом, што ће Уставни суд Југославије својом одлуком утврдити“.

Из ових ставова се може извући овај закључак: Закон ступа на снагу на уобичајен начин и почиње производити правне последице. У следству извршења закона доносе се други нормативни акти. Закон се после шест месеци укида одлуком суда. Шта ће бити са овим нормативним актима? Да ли ће и они престати да важе или не? Шта ће бити са појединачним правним актима донетим на основу закона? Да ли ће се они поништавати са дејством *ex nunc*, или ће се укидати са дејством *ex tunc*, или ће остати у важности? Шта ће бити са захтевима које су странке поднеле *bona fide* за време важења овог закона, итд. Као што се види, искрсава и сувише много проблема. Чини ми се да би, ако се већ задржава оваква стилизација чл. 236, ст. 2, Преднацрта, требало предвидети и обуставу дејства закона чим се утврди његова несагласност са Уставом.

Проблеми које покреће установљавање Уставног суда веома су интересантни. Покушали смо само да укажемо на неке моменте више у жељи да покренемо дискусију него да предложимо нека сигурна решења.

ДИСКУСИЈА О ОЦЕНИ УСТАВНОСТИ ЗАКОНА

Асистент Александар Ваџић: Колико сам о овим стварима читао, мислим да је пракса Врховног суда САД да кроз своје одлуке омогућава и извесна прогресивна кретања мимо уставних одредаба.

Цитирајући одлуку америчког суда из 1926 у случају Шели против Кремера она је основна за економско-политички план дејства судских одлука. У питању је планирање употребе земљишта. Реч је о овом: услови живота у градовима захтевали су извесно планирање употребе земљишта. Ако се једна парцела нађе у неком рејону града, она може да буде употребљена само за сврху која је одређена наредбом о зонирању. А то ограничава власника. Власник има право слобода у погледу употребе. Према томе, тиме је повређен њихов закон о правима и слободама грађана који каже да никаква својина неће бити одузета ни ограничена без законског поступка. (*Проф. Стјепановић:* То су амандмани Устава.)

Према томе, сваки грађанин има Уставом загарантовано апсолутно право приватне својине, тј. право да слободно користи своје власништво. Међутим одлука из 1926 у спору „Шели против Кремера“ дала је право локалним органима односно телу које планира употребу земљишта да огра-