

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-

нично право својине. Она је, на извештан начин, ширим тумачењем дерогирала уставну одредбу о неограниченом праву приватне својине над земљом.

Ово је на извештан начин подршка изнетог става да Уставни суд неће вероватно ценити само законитост, односно да ће се наћи у ситуацији да ће му чисто правна анализа норми које дају закони и Устав давати мало елемената за доношење одлуке, те ће се решење морати тражити ван права, па ће се у том случају морати ценити не само однос закона и Устава са становишта законитости него и са становишта целисходности. Ако је то била пракса уставних судова, ја се плашим да стоји изнета примедба и да ће наш Уставни суд имати много шире компетенције.

Проф. др. Владан Јовановић: Рекао бих само неколико речи о овом питању. Треба водити рачуна да има разлике између уставног система САД и нашег. Да конкретизујем. Ове интервенције које су у САД много чешће могу се илустровати низом примера. Ја ћу навести још јачи пример где је уставни суд мењао знатно грубље праксу и неке ствари из надлежности појединих држава пребацивао у надлежност федерације. Рецимо, питање интервенција из области осигурања. Према Уставу Федерација може да интервенише само кад је реч о међународној трговини, а до пре извесног времена осигурање се сматрало локалном трговином. Међутим, кад је заштита од разних махинација постала од општег интереса, онда је суд то променио и утврдио да је осигурање међународна трговина и допустио интервенцију федералног законодавства у тој области. Али при свему томе треба имати на уму да је то систем где нема писаних закона сем изузетака неких држава. Према томе, карактер Устава је други. Он не утврђује само начела и принципе већ је он по правилу директна основа за низ одредаба посебно у области трговине, привреде, итд.

И услед тога, ако је неко правно правило, засновано на неком случају (касе), који је стар 100 и више година, онда нема другог пута него интервенција путем уставног суда. Код нас ће много ређе бити случајева да се суд нађе у ситуацији да цени на неки начин целисходност.

Ја бих се придружио другу Каврану утолико што је тешко разлучити у једном моменту, нарочито кад је реч о одлукама из привреде, законитост од целисходности, и ту постоји опасност да ће се увек ући и у домен целисходности. Међутим, ја се ипак тога не бојим јер ће то бити врло изузетно, јер код нас нема таквих ситуација. Код нас то закони решавају. Може само да буде празнина да неко уставно начело није покривено, да нешто у Уставу није предвиђено, али то је унапред тешко са те тачке гледишта критиковати.

Доцент др. Павле Николић: Чини ми се да су се у погледу тумачења одредбе Преднацрта о оцени уставности закона у дискусији искристалисала два мишљења. Једно мишљење заступа друг Кавран и према том мишљењу Уставни суд би могао да цени и целисходност а не само уставност закона. И друго мишљење које је противно претходном. Мени се чини да је прихватљивије то друго гледиште.

Мислим да се из Преднацрта Устава никако не би могло извући мишљење да Уставни суд може да цени и целисходност закона. Уставни суд може да цени само уставност закона. Ја то овако схватам: само ако је један закон истовремено и неуставан и нецелисходан, онда, разуме се, Уставни суд узима у обзир и његову нецелисходност, и тада би се спровела она процедура која је предвиђена одредбама Преднацрта. Али, ако је један закон у складу са одредбама Устава, онда мислим да ни на који начин Уставни суд такав закон не би могао да прогласи неуставним зато што је нецелисходан, тј. такав закон не би престао да важи. Сматрам да оно прво мишљење никако не би могло да произиђе из текста Преднацрта Устава и да би то значило ићи чак и даље од оне концепције коју су имали творци овог Преднацрта. Мислим да су творци Преднацрта отишли најдаље у ономе што се уопште хтелo увођењем Уставног суда. Проширење надлежности Уставног суда у правцу успостављања његовог права да цени и целисходност закона, значило би давање Уставном суду такве надлежности која превазилази концепцију аутора овог Устава који су желели увођење контроле уставности закона.

Иначе, кад је већ реч о проблему оцене уставности закона, поменуо бих још једно, мање или више, општепознато питање. Чини ми се да цео овај проблем — о коме се доста дискутује и о коме постоје противречна мишљења — да ли Уставни суд треба или не треба, да ли је то добро или није добро што је Преднацртом Устава предвиђено да Уставни суд цени уставност закона — у крајњој линији се своди, можда израз није адекватан, на једну политичку оцену. Наиме, поставља се питање шта претеже — да ли вредност принципа контроле уставности закона са санкцијом коју предвиђа Преднацрт или вредност једног другог принципа нашег уређења, принципа скупштинске владавине. Ствар је политичке оцене, наравно, дате са гледишта развоја социјалистичке демократије у нашој земљи, шта у конкретном случају данас претеже. Изгледа да су творци Устава хтели да ускладе оба принципа јер су на једној страни успоставили сасвим недвосмислену контролу уставности закона, а с друге стране су развијали скупштински систем владавине, ма да, као што је познато и као што је у низу дискусија већ запажено, делимично су и одступали од њега. Моје је мишљење да у нашим приликама принцип скупштинске владавине, а то значи јединство власти остварено у демократском представничком телу, ипак треба да претегне. Основни разлог таквом мишљењу, између многих других, треба тражити, чини ми се, у природи и карактеру Скупштине као *par excellence* демократског политичког органа најчвршће везаног за народ и који се појављује као представник народног суверенитета. При томе треба имати у виду да се у нашим условима скупштина појављује и као врховни орган друштвеног самоуправљања. Због тога бих се придружио мишљењу друга Каврана и његовој аргументацији која је врло прихватљива, као и мишљењима која су се испојила на саветовању Удружења правника и на још неким местима. То је мишљење да можда не би требало да идемо дотле да Уставни суд цени и уставност закона располажући санкцијом коју предвиђа Преднацрт. Верујем да би можда најпогодније било да Уставни суд — то је познато

гледите — само даје своје мишљење и на тај начин сигнализира Савезној народној скупштини да је њен закон неуставан. То би могло да се изведе у оквиру једне одређене процедуре, рецимо пре него што закон ступи на снагу, или тсл. Мислим да би и то представљало једну полуку за јачање уставности, посебно уставности закона, а да при томе не би била нарушена концепција надмоћног положаја Савезне скупштине коју Устав иначе у својој суштини заступа и поред извесних недоследности које је испољио у погледу односа Савезне Скупштине и Председника Републике и у погледу положаја Председника Републике и Савезног извршног већа уопште.

Ето, ја сам хтео само то да кажем. Али кад сам већ узео реч желео бих да се задржим на једном другом проблему.

Проф. др. Стјепановић: Кад сам први пут овде иступао, о овоме сам већ говорио, а делимично и у Удружењу правника у начелној дискусији. Стога то не бих сада понављао. Хтео сам само да нешто кажем о целисходности... (*Кавран:* То није целисходно у класичном смислу). — Ја чак мислим да може и да се употреби та реч целисходност кад се има у виду побуда Уставног суда (не наведена аргументација, разлози). Наиме, ево у чему је ствар: нико не може да претпостави да ће Уставни суд, ма како, неспретан био, прогласити један закон нецелисходним него је реч о томе што ће га интимно оценити као нецелисходан, па ће онда тражити да објасни такав свој став што ће наћи разлоге за тезу да је закон неуставан. О томе је реч. Суд неће директно казати: овај закон је нецелисходан, зато га проглашавам неуставним, али може фактички заузети став у погледу целисходности тога закона, с обзиром на политику коју закон претпоставља, с обзиром на друштвенѐ последице које он може да изазове, с обзиром и на можда добар део схватања и интереса чланова суда. Фактички ће суд — не увек али може по чл. 236 — закон оценити као нецелисходан а онда наћи довољно нејасну одредбу у Уставу коју ће протумачити у том смислу што ће овај закон, за који интимно мисли да је нецелисходан, бити неуставан. Дакле, ако се психолошки и политички посматра цела ствар, стоји аргументација коју је дао друг Кавран.

Проф. др. Љубица Кандић: Друг Кавран је покренуо интересантно питање. Мени се ипак чини да творци Преднацрта Устава нису имали намеру да Уставни суд на неки начин претпоставе Скупштини него обратно: да је Скупштина као представнички орган власти далеко значајнији орган и да се надлежност Уставног суда углавном креће око оцене законитости, око оцене тога да ли један закон одговара Уставу. Чини ми се да не можемо да Скупштини претпоставимо Уставни суд, него је у сваком случају у Преднацрту Устава Скупштина истакнута у први план, као највиши представнички орган власти.

Проф. др. Стјепановић: Али карактер примедбе Уставног суда из чл. 236 је такав да он укида закон односно да га ставља ван снаге. Ако Савезна скупштина не послуша Уставни суд, па не измени закон у року од шест месеци у смислу примедба Суда, закон престаје да важи. То је несагласно са поставком да је Савезна народна скупштина највиши орган федерације. Све остало је у реду: да цени, да ставља примедбе, итд. На тај начин Суд

Скупштини помаже, он се појављује као њен орган. Али, ако примедба Суда има такав карактер какав јој даје чл. 236, онда се он ставља изнад Скупштине. Јер, кад би Устав обавезивао Скупштину да она само саслуша примедбе Суда то би било сасвим у реду, али ако она мора да послуша, то је друга ствар. Ако она не усагласи закон са примедбама Суда, закон престаје да важи.

Проф. др. Јовановић: Ево један конкретан пример. Устав не регулише начела престанка привредне организације. Закон који буде регулисао ту материју може да предвиди низ случајева за које привредна организација може да сматра да нису сагласни Уставу. То је врло осетљиво питање.

Проф. др. Кандић: Ја мислим да ту нема места за бојазан. Може да буде понекад таквих случајева, али мислим да у пракси неће бити случајева да ће Уставни суд ценити целисходност закона.

Доцент др. Николић: Последње речи проф. Стјепановића су врло интесантне и значајне и осветљавају добрим делом стварну суштину и концепцију Уставног суда у погледу контроле уставности закона. (*Проф. Стјепановић:* Само о томе је реч). Али, ја бих хтео још ово да напоменем: ако је то тако, а чини ми се да заиста јесте тако као што је рекао проф. Стјепановић, онда мислим да је то управо још један аргумент више у прилог мишљењу да Устав не би требало да пропише у својим одредбама право Уставног суда да цени уставност закона са санкцијом каква је предвиђена Преднацртом. Управо, ја овај аргумент извлачим из образложења које је дао проф. Стјепановић објашњавајући то питање. Додао би своје тумачење: мислим да је то аргумент више због тога што се онда поставља следеће питање: по чему је Уставни суд квалификованији орган да оцени да ли је један закон у конкретној друштвено-политичкој ситуацији више целисходан или мање целисходан за развој социјалистичких друштвених односа у нашој земљи. Мени се чини, без обзира на политички и стручни ауторитет Уставног суда који ће он неминовно имати, да он никако не би могао да буде у том погледу квалификованији од саме Скупштине. То је, дакле, аргумент више да се Уставном суду не да право да укида неуставне законе, као што је то у тексту Устава предвиђено. Истина, Преднацрт Устава није изричито рекао „укида“. Он је рекао да је предвиђена шестомесечна процедура, итд., али кад мало ближе погледамо те одредбе, јасно је да се ствар своди на укидање.

Интересантно је питање које је другарица Кандић поменула. Не поставља се, међутим, питање да ли је Уставни суд с обзиром на његову надлежност у погледу контроле уставности закона значајнији орган од Скупштине. Ја мислим да Уставни суд ту ништа не добија, нити је реч о томе, јер на крају крајева Уставни суд није један, како бих рекао, — можда то није добар израз — „активни“ орган власти, пошто он не врши никакову власт која би се огледала и испољавала у доношењу нормативних аката и предузимању мера. Он само стоји као брана која спречава незаконите и неуставне појаве. Али иако он не добија у свом положају нити може да се „мери“ са Скупштином, очигледна је једна друга страна медаље а то је да Скупштина губи у свом положају. А то је управо битно, јер поред Скупштине постоје и други „активни“ (како се ја изражавам) органи

државне власти, а то су Председник Републике и Савезно извршно веће, поред органа државне управе. И мислим да се онда на тај начин јасно манифестује следећа последица — слабљење јединства власти у рукама Скупштине, а то значи слабљење улоге Скупштине уопште у целокупном систему.

Асистент др. Радован Павићевић: На саветовању правника чуо сам једну идеју која уноси нешто светла у објашњење овог питања. Ако не потпуно, а оно бар нешто јаснији изгледа однос између Скупштине и Уставног суда. Не знам тачно ко је о томе говорио, мислим да је проф Крбек рекао да Скупштини остаје увек могућност да промени Устав. Стичем утисак да је то онда једно средство помоћу кога Скупштина опет остаје суверена, да је то вентил кроз који њен суверенитет може да дође до изражаја. (*Кавран:* Нема то право). — Тиме Скупштина ставља ван снаге примедбу Суда.

Проф. Стјепановић: Не, него је онда управо послушала Суд, ако промени Устав.

Асистент Павићевић: Али поступљено је према замисли Скупштине у том случају, без обзира што ју је Суд натерао да промени Устав.

Асистент Кавран: Рекао бих још само три речи. Пре свега, реч је о битно друкчијем карактеру уставног спора. Он нема уобичајени карактер било ког кривичног или управног спора. Мислим да није потребно говорити о целисходности јер сам политички карактер решавања тога спора говори за идеју проучавања циља за којим тежи једна таква правна норма. Хоћу да вратим дискусију на оно основно: да ли ми треба да некритички усвојимо извесне институције претежно буржоаског друштвеног уређења, па да организујемо Уставни суд у овом домену или треба да то учинимо на начин како то најбоље одговара нашим друштвеним кретањима. Ако смо на линији развоја самоуправљања дали сва могућа права Већу произвођача и направили одређену хијерархију тела где се самоуправљање одражава, због чега да то самоуправљање у најосетљивијем моменту пресецамо? Зашто не поклонимо пуно поверење Народној скупштини као изразу самоуправљања него баш тај орган од ког витално зависи политика земље ограничавамо кроз Уставни суд који има право да поништи његове правне норме.

Скренуо бих вам пажњу на речи друга Кардеља који каже: „Уставни суд свакако не може бити чисто судски орган који би само технички, тј. формалноправно приступао појединим појавама и проблемима, него ће их ценити“ — пазите: ценити — „према објективној друштвеној и политичкој садржини процеса из којих ти проблеми и појаве ничу. У том смислу ће Уставни суд гипко предузимати и одговарајуће политичке иницијативе у Скупштини и другим друштвеним органима да би спречио формалноправне сукобе или кад буде сматрао да одређени прописи коче позитивну праксу“.

Ево, у питању целисходности једног еклатантног и чистог одговора друга Кардеља. Дакле, политички фактор, иницијатор и део скупштинског система — то треба да буде Уставни суд, а не судска институција у овом смислу како је сада организован.

Мислим да морамо да задржимо поверење које је досад изражено у Савезну народну скупштину. Имајмо на уму да је организацијом већа Савезне народне скупштине и овај принцип јединствене власти претрпео ударац, а ако дозволимо овакву делатност Уставног суда, онда је то на линији даљег слабљења политичког јединства власти. Да Уставни суд у домену до савезних закона, али не и суд који ће крњити суверенитет радног народа изражен у доношењу савезних закона од стране Савезне народне скупштине! Имајмо на уму битно друкчији карактер једног уставног спора. Према томе, предвидети механизам о могућности опозива судија, одузети судија сталност, а то је основа сваког суда. Треба предвидети могућност опозива, али само од стране Савезне скупштине и то према специјалном поступку.

Проф. др. Владимир I. Јовановић: ПОЛОЖАЈ ПРИВРЕДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ. — Задржао бих се на неким питањима у вези са положајем привредне организације у Преднацрту.

Преднацрт Устава углавном утврђује низ начела која су поједини закони већ утврдили. На том се не бих нарочито задржавао. Наиме, на положају привредне организације као правног лица, као једне врсте радне организације, затим, на њеном положају као самосталне самоуправне организације, као организације која самостално расподељује доходак, самостално утврђује услове размене, на њеном положају као организације са самосталном имовинском одговорношћу, итд. Низ тих начела наш систем је већ изградио. Само, нису била садржана у уставу, него у низу закона. Међутим, оно што Преднацрт Устава овде даје као ново то је да иде даље са уставном заштитом самог положаја привредне организације. На пример, уставни суд. Друго, дефинишући привредну организацију као једну врсту радне организације, не дајући јој посебно место, него дефинишући је углавном кроз појам радне организације, Преднацрт Устава је отишао корак даље. Но, то решење, по мом мишљењу, има и добре и лоше стране.

Добре стране тога су у томе што Преднацрт наглашава да је привредна организација само једна врста организација кроз које се испољава самоуправљање и тиме отклања ону опасност од аутоматизације и претераног давања важности самој привредној организацији. Али правотехнички, да тако кажем, за нас правнике има ту лошу страну што се понегде губе специфичности привредне организације и што је врло тешко изразити специфичности које имају привредне организације кроз одредбе које се односе на радне организације. Није свуда то могуће доследно спровести и отуда се у неким стварима можда и губи то разликовање које није увек без значаја.

На неким местима ћу на то да укажем и покренућу још нека питања која, мислим, Преднацрт Устава није решио.

Један пример тога је питање престанка привредне организације. У чл. 20 Преднацрта Устава, где се говори о привредној организацији, Преднацрт третира питање укидања привредне организације. Мада на први поглед то изгледа термилошка разлика, за мене та разлика није само термилошка. Наиме, овде не одговара положају привредне организације — правни израз „укидање“ којим се користи Преднацрт. Већ то говори

о једном правном односу који може да се односи на све радне организације а за привредну организацију би више одговарао појам „престанак“ привредне организације. Да није у питању само термилошка разлика види се из самог текста. Чл. 20 Преднацрта у ствари не регулише питање престанка привредне организације у целини него баш оно што би могло да се узме као укидање, односно тамо где је државни орган одлучио о престанку привредне организације у једном поступку који је у извесном смислу — нећу да кажем — дискрециони али који одговара том односу укидања.

Чини ми се да овакво решење, прво не одговора за све случајеве престанка, друго, не одговара целини текста, јер чл. 13 говори о оснивању. По мени би више одговарала једна друга стилизација која би предвидела само основе престанка привредне организације, и ја сматрам да би у том смислу било добро мењати Преднацрт. Постоје три основна престанка: прво — трајно неиспуњавање обавеза, друго — престанак економске потребе и треће — битно и трајно кршење закона. На овај начин би били предвиђени сви случајеви престанка, с једне стране, а с друге, то би одговарало више начелима која Устав утврђује, док би закони даље детаљисали и предвидели који су то случајеви. Ту би се рекло шта се све подразумева под неиспуњавањем обавеза: да ли неиспуњавање обавеза само према привреди, према широј друштвеној заједници или уопште. За мене не значи да не обухватање принудне ликвидације у Преднацрту, треба тумачити као искључење тог начина престанка привредне организације. По мени је то начин који ће и даље имати место у нашем систему. Мислим да би овакво регулисање овог питања било далеко еластичнија основа за закон. Посебно подвлачим да не одговара термин „укидање“, не зато што је то питање само термилошко него што у оваквој конструкцији показује у неку руку само управни однос, што није карактеристично за односе привредне организације и државних органа.

2. ПОЛОЖАЈ ДИРЕКТОРА. — У чл. 17 Преднацрта иде се даље од свих досадашњих текстова и питање реизборности директора ставља у надлежност радничког савета. Међутим, у том давању права радничком савету, чини ми се да је опет пропуштено да се регулише једно питање. Наиме, по тексту изгледа као да је прихватањем начела реизборности отприлике регулисано и исцрпљено питање смењивањем директора. Мени се чини да је пропуст што није дато начело, које иначе већ постоји у пракси, да директор може да буде смењен и у току изборног периода и то само у предвиђеним случајевима. Наиме, без обзира на то што изгледа да то питање реизборности решава, није тако. Јер, уколико закон регулише реизборност на четири или пет година... (Проф. Стјепановић: То је решено у чл. 17' се каже: и разрешава). — Нисте ме саслушали до краја (обраћа се проф. Стјепановићу). Садашњи закон је регулисао у којим случајевима директор може да буде смењен. По мени, у току мандатног периода треба појачати положај директора. То је суштина. У том периоду од пет година треба утврдити случајева у којима директор моће да буде смењен. Наиме, цела ова тенденција ка давању права радном колективу, нећу да кажем на штету директора али у погледу смањивања права директора, даје положају ди-

ректора у нашој пракси извесну несигурност која се овим повећава. Мислим да је потребно, с обзиром на функцију коју директор има, дати му у том периоду извесну сигурност и предвидети да смењивање може да наступи само у случајевима који су утврђени законом а Устав би требало да да само основна начела који су то случајеви. Мислим да право које се даје радном колективу у погледу смењивања директора носи једну опасност. Пракса је показала да је директор често у ситуацији да буде у сукобу разних тенденција које се јављају у предузећу и да буде под неизвесношћу: или бити добар директор на штету прописа или лош по цени чувања прописа. И то „бити популаран — не бити популаран“ у предузећу у свакодневним односима је знатно осетљивије. Пре неколико година смо имали око 200 предлога за смењивање директора само на територији среза Београд.

Према томе, чини ми се да овим није све речено и да би Преднацрт требало само као начело да регулише ово питање, да утврди случајева у којима може директор да се смени, у том смислу што би дао и извесну заштиту самом директору према радничком савету, а што би се све детаљније обрадило у закону. Но Устав би требало то да садржи као начело.

3. ПИТАЊЕ КАРАКТЕРА ПЛАНА. — Наиме, то можда није питање за Устав. Међутим, да о томе дискутујем даје ми донекле за право и Преднацрт Устава Србије. Код нас се водила дуго дискусија о томе какав је карактер плана, да ли је план закон или није, је ли то само предвиђање или даје и право укидања извесних аката предузећа. За мене се решење у пракси чини једноставно: као што се грађанска правна теорија и пракса позива на добре обичаје и на морал за укидање аката који се покажу у крајњој линији као супротни том начелу, у нашем систему пракса сасвим лепо може да изгради појам аката супротних привредном систему и плану. Међутим, чињеница је да такво схватање код нас не постоји, чињеница је да постоји доста раширено схватање да план сем предвиђања нема никакву другу снагу. Та чињеница говори за то да би једно такво опште начело да акта не могу бити супротна плану и привредном систему у целини дало суду један инструмент који би попунио празнину у низу ситуација где конкретни прописи не дају основа за дејство суда.

О томе говори чл. 45 Устава Србије. Он даје право директору предузећа да обустави оне акте који су супротни плану. То говори за ово што сам ја сада рекао. Значи да ипак има места томе. Чињеница је да републички устав то решава и да даје једном мање значајном органу то право обустављања. Та чињеница тражи да то начело буде на неки начин и у Уставу обухваћено и да да једно мерило суду. Јер, ако се даје право директору да то обуставља значи да се сматра да је такав акт незаконит и противан ономе што је право, морал. А ту спадају и привредни систем и план. Мислим да баш због оваквог схватања и овакве поделе мишљења о томе треба и у Устав унети једно такво начело, поготово да се усагласе савезни и републички Устав.

Најзад, у погледу Преднацрта савезног Устава изразио бих још једну сумњу, мислим у погледу пуноће његовог дела који говори о привредној

организацији. Нигде није било посебно издвојено или дато извесно начело односа народног одбора и привредне организације. Она могу да проистичу из општих начела. Међутим, као што се говори уопште о правима федерације у области привреде и у односу на привредну организацију, у чл. 114, мени се чини да би требало негде цео тај склоп односа народни одбор — привредна организација, који није мали, с обзиром на цео наш систем који представља један велики круг односа, јер се народни одбор јавља као непосредни орган власти који има низ права, — чини ми се да би целом гом односу требало посветити један посебан члан и дати начела тог односа. Ту се јавља непосредно оно што зовемо однос државе и привреде, ту се он прелама. И кроз ове опште норме дат је тај однос, али овде се он непосредно ломи и ту долази до сукобљавања.

4. ПРЕДНАЦРТ УСТАВА СРБИЈЕ. — Он иде даље и детаљније у погледу утврђивања ових начела и положаја привредне организације. Не бих вас задржавао с оним што је, на крају крајева, познато и с чим се слажем. Задржао бих се само на неколико питања која стављам у сумњу.

Једно је питање чл. 39 Преднацрта. Овај члан регулише питање одговорности колективне и у ст. 3 каже: „У остваривању самоуправљања радни људи су, сагласно Уставу и законима, одговорни за свој рад, за економско и друштвено целисходно управљање друштвеним средствима и за испуњавање обавеза организације према друштвеној заједници“.

Тај последњи став чл. 39 ме буни. Код нас се дуго водила дискусија о томе да ли су колективни органи одговорни у грађанскоправном смислу у погледу испуњавања обавеза организације према друштвеној заједници. Да ли овакав текст значи и увођење извесне колективне одговорности или не? Досад је углавном преовладавало мишљење да такве колективне одговорности нема и да је углавном та одговорност друштвено-политичка, у погледу смењивања органа, итд. Војим се да оваква стилизација не поставља питање колективне одговорности, да се не протумачи тако да Устав даје основ и за такву одговорност. Мислим да савезни закон у чл. 16 боље стилизује ово питање и да више одговара израз „дужни су“. То је општи израз који не говори директно о одговорности. По мени иза одговорности долазе непосредно санкције, а чини ми се да у нашим условима не би произилазила оваква једна врста одговорности.

У чл. 40, у ст. 2 и 3, где се говори о непосредном управљању, мислим да је стилизација лоша. Савезни закон је ту опет бољи. Под непосредним управљањем се овде провлачи и управљање од стране радничког савета и путем непосредних форми управљања — референдума, зборов бирача, итд. Савезни закон баш избегава да, говорећи о радничким саветима, каже да су то непосредне форме управљања, јер стварно нису, пошто су посредне. Савезни закон то лепо двоји. За ово говори и трећи став овог истог члана који гласи: „Законом, статутом општине и статутом радне организације одређују се питања о којима се у радној организацији обавезно одлучује непосредно“.

Међутим, претходни став други који каже: „Непосредно управљање у радним организацијама остварује се путем избора органа управљања, зборов радника, референдума, итд...“ — у ствари доказује да то није

непосредно управљање, сем уколико се не мисли само на питање избора, а ако је тако, онда је то за мене сувишно да се овде каже, пошто сам избор радничког савета још није непосредно управљање него је то само избор органа који ће на непосредан начин да врши радничко самоуправљање.

Чини ми се да је и чл. 41 отишао такође сувише далеко у принципу ротације. Сматрам да је одредба претерана. Према овој одредби раднички савети и управни одбори би се сваке године комплетно мењали: „Нико не може бити двапут узастопно биран за члана истог колективног органа управљања радном организацијом“. Мислим да је овакво прихватање принципа смењивања слабије од онога што већ данас имамо. Данашњи закони кажу да нико не може да буде биран више од два пута узастопно. То значи да два пута може да буде биран. Такође и одредба која говори о управном одбору предвиђа да у нови управни одбор не може да уђе више од две трећине чланова старог управног одбора. Мислим да је то у реду. Неодржива је одредба да се комплетан раднички савет и управни одбор мењају сваког реизборног периода. Тај период је годину или две дана. Око тога ће да се креће закон. Да ли је то у реду и да ли је потребно? На крају шта се тиме обезбеђује, поготово тамо где је колектив мањи? Тамо где их је 30, проблем се не поставља, јер су сви колективно чланови радничког савета, а шта тамо где их је 60 или 100? Има способних људи које треба задржати и две године јер је потребно сачувати неки континуитет. Зато ми се чини да је Преднацрт Устава Србије отишао сувише далеко у примени принципа ротације и да би више одговарало односима и потребама да се задржимо на прописима који данас већ постоје.

И најзад, последње питање које није предмет мога ужег интересовања, јесте питање које се односи на чл. 48, ст. 2, где се друкчије своди појам установе него што је то досад био случај. Чини ми се да се ово своди на тзв. установе са самосталним финансирањем и да се из овог члана потпуно искључују буџетске установе. Мислим да то не стоји и да се не може то свести само на једну врсту установа. На други начин могу да се двоје те врсте установа у оквиру самог Преднацрта, то може да двоји и неки каснији законски текст, али по мени установе нису само оне које своје трошкове покривају из својих прихода, јер имамо и буџетске установе које се финансирају из буџета, чије расходе покрива буџет.

Асистент Владета Станковић: О ПОЛОЖАЈУ ПРИВРЕДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ. — Хтео сам да кажем нешто поводом излагања друга Јовановића. Не слажем се са његовим излагањем под тач. 1 и 2 које се односи на положај привредне организације у нашем друштвено-економском систему по Преднацрту Устава.

Прва примедба односи се на мишљење да је недовољно прецизирано и одређено место привредне организације као посебног облика радне организације која се формира у економској области друштвеног живота. Мени се чини да је привредној организацији посвећено доста места, при чему се посебно говори о обавезама привредне организације, мислим организације из области привреде. Сматрам да нема разлога да још више пажње посвећујемо одређивању места привредне организације, будући да је то само

један облик удруживања радних људи, једна врста радних организација, којој је у Преднацрту дато заиста врло запажено место — од 6 до 21 чл. Преднацрта, у којима се углавном одређује место, положај и обавезе појединих радних организација.

Што се тиче друге примедбе која се односи на чл. 20, ст. 2, Преднацрта, где се предвиђа могућност укидања радне организације ако је у немогућности да обнавља друштвена средства за производњу која су јој дата, или да испуњава друге законом одређене обавезе, сматрам да термин укидање није сувише оштар, јер он указује на обавезу радне организације и читавог радног колектива да, с обзиром да користе друштвена средства за производњу, воде рачуна о начину коришћења и редовној репродукцији повереним им средстава. Ту се говори да ће се укинути привредна организација која не врши обавезе према средствима предвиђеним законом. Према томе оставља се закону да одреди могућност за укидање радних организација. Мислим да ту нема недостатака на које друг Јовановић указује у својој примедби, јер и ова одредба само поново наглашава обавезе радних организација према друштву.

Проф. др. Владимир Јовановић: Мислим да друг Владета Станковић није до краја схватио моје излагање. Ја остајем при томе да „укидање“ не одговара. И то двоструко не одговара. Прво, не одговара самом члану какав је дат у Уставу. Друкчије је укидање установа које се оснивају у једном другом поступку, друкчије је укидање самоуправних организација које се оснивају по поступку различитом од оног какав је предвиђен за привредне организације. Зато употребљавам термин „престанак“ а не „укидање“, јер се овде наглашава самоуправљање и самосталност организације, да престаје из разлога који су утврђени у Уставу и у случајевима које предвиђа закон. Укидање указује на један више дискрециони однос, он не одговара привредној организацији.

Али нисам против она два случаја који су наведени у чл. 20 баш зато што се ишло на укидање, они нису обухватили остале случајеве.

Они не исцрпљују све случајеве престанка. Та права ће и даље имати народни одбор, он их и сада има и увек ће имати за привредне организације које не одговарају обавезама, покрене поступак за њихов престанак а не да их укида. Према томе није суштина питања да се ово право не да већ и даље се иде, само унето решење не обухвата све случајеве а поготову не обухвата случај који је доста ценим у нашој пракси, то је питање престанка путем принудне ликвидације. Јер тај поступак може да покрене неко трећи, могу повериоци да покрену. Према томе није питање да се ови случајеви не прихватају него нису обухваћени сви случајеви, а друго, сам термин „укидање“ говори о једном односу који не одговара односу какав је постављен у Уставу између привредне организације и државних органа.

Друго, кад се говори о овом другом питању које сам покренуо, на чему ја много инсистирам, мени се чини да стоји и ја подвлачим онај први део мога излагања, важно је и те како да се привредна организација на неки начин не подигне, или не да им се не да већи значај него другим радним организацијама. Али у низу одредаба Устав показује, пошто су оне по своме

броју и по своме положају различите од других радних организација у извесним односима, да у тим односима треба и тај термин привредна организација чешће користити.

Постоји извесна разлика у односу и положају у привреди у односу на друге. Не са гледишта права радног човека него са гледишта привредна организација — државни орган. Али мислим да тај први део дискусије и нема већег значаја, то је питање мере и укуса. Али мислим то треба повезати са мојим последњим излагањем у дискусији и мислим да у томе склопу односу између народног одбора и привредне организације ваља посветити више пажње

Доцент др. Павле Николић: НЕКОЛИКО РЕЧИ О ПРАВИМА И СЛОБОДАМА ЧОВЕКА И ГРАЂАНИНА ПРЕМА ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА. — Констатација са којом ћу почети ово кратко и скромно излагање је свима позната. Она је свима позната не само зато што се у досадашњој дискусији у јавности на њу веома много указивало већ првенствено због тога што читање — макар и површно — самог Преднацрта Устава доводи до ње. То је у ствари констатација да Устав полази од човека и да га ставља у центар читавог система и свих процеса управљања друштвом и државом. С тог гледишта посматрано, многе одредбе у Преднацрту Устава су више или мање интересантне и значајне и доприносе остварењу ове тежње. Међутим, свакако да посебну пажњу привлаче одредбе Преднацрта које су скупљене у III глави која носи наслов „Слободе, права и дужности човека и грађанина“.

Желео бих у оквиру овог излагања да изнесем само нека најопштија запажања о овом проблему — проблему слободе и права човека и грађанина у Преднацрту нашег новог Устава и, у вези с тим, био бих слободан да ставим извесне напомене на сам тај део Преднацрта, односно на неке од његових одредаба.

Пре свега, може се уочити да права грађана и њихове слободе су прокламована у посебној глави али не само тамо већ је прокламованим слободама и правима проткан цео текст Преднацрта Устава. А то није случајно. Разлог томе треба тражити у самој суштини читавог Устава.

Прокламована права и слободе чине једну опсежну и широку скалу у којој су утврђена разна права и слободе. Пре свега, утврђена су бројна лична права која су усмерена на заштиту физичког и духовног интегритета човека, на обезбеђење његове слободе од самовоље, у погледу слободе кретања, мисли и опредељења, итд. Затим, ту налазимо и извесна права из области образовања и културе, као што су право на стицање знања, на бесплатно осмогодишње школовање, итд. Обезбеђено је, такође, низ социјалних права, као што су заштита здравља, заштита омладине, мајке итд. Посебно су гарантована веома значајна економска права — право на рад, на одређено радно време, на одмор, као и друга. Најзад, наилазимо и на широку скалу политичких права зајемчених овим Уставом, а ја бих их, можда, пре назвао друштвено-политичким правима јер она пружају могућност грађанину да се активира не само у вођењу политике у смислу вршења државне власти него и друштвене власти и управљања уопште. У

ред ових права требало би сврстати низ права, почев од бирачког права, слободе штампе и других класичних и нових права па све до права на друштвено самоуправљање.

Не упуштајући се у анализу ових права, желео бих укратко да изнесем нека размишљања о прокламованим правима и слободама. Наиме, кад се сва ова права и слободе предвиђена у Преднацрту уопштено посматрају, мислим, и то је оно што желим да истакнем као битно, да се може стећи утисак — бар како и колико сам ја успео да сагледам суштину овог Устава са гледишта права човека и грађанина — да читава концепција о правима и слободама човека и грађанина у Преднацрту Устава почива на три основна стуба, темеља: ослобођење рада, човек као стварни носилац политичке (односно друштвено-политичке) власти и управљања и, најзад, хуманизам.

У чему се то огледа? — Преднацрт нашег Устава, односно наш Устав као социјалистички Устав сигурно да мора да реши једно основно, капитално питање — то је питање положаја човека, и то у смислу тоталног, потпуног ослобођења човека, управо онако како марксистичка теорија и гледа на то питање. Као што је општепознато, циљ социјализма, и не само циљ већ и његово историјско оправдање и лежи у тоталном, потпуном ослобођењу човека, у враћању човека његовој људској природи како је Маркс говорио, у успостављању једне друштвене заједнице у којој човек може да оствари себе и своју слободу.

У решавању овог основног проблема који се поставља пред сваким правим демократским а поготово социјалистичким уставом, наш Устав је отишао знатно даље од других устава. Други уставни и политички системи, као што је познато, само су — да се тако изразим — парцијално решавали ово основно, капитално питање развоја људског друштва, и то, наравно, зависно од објективних и субјективних прилика, посебно од склопа класно-политичких односа у дотичном систему, тј. држави. Разне декларације права и уставни у току историје и данас имали су за циљ ослобођење човекове личности, или боље речено, имали су за циљ заштиту човекове личности у смислу заштите његовог физичког интегритета као и његовог духовног интегритета, нарочито од државне принуде. Настојања у правцу ослобођења човека допрла су у току развоја људског друштва, посебно у буржоаским демократским системима и до политичке еманципације човека. Међутим, то није и потпуно ослобођење човека што је циљ социјализма. А то тим пре што та лична и политичка еманципација није могла у потпуности да се постигне, јер није довољно, као што знамо, само уставно прокламовање одређених права за истинску њихову реализацију, ако стварни друштвени односи то не омогућавају, у крајњој линији ако нема економског ослобођења човека, ослобођења рада.

Отуда, нужност ослобођења рада. Елиминишући најамни рад који у буржоаском друштву доприноси афирмацији познате поставке и, ако хоћете, аксиома буржоаског капиталистичког друштва, поставке да је човек само средство другом човеку (но, то није само у режиму приватне капиталистичке својине већ је то у извесној мери, мање или више, могуће и у режиму државне својине) — Преднацрт је у својим одредбама утврдио елементе ослобођења рада. Само да вас подсетим на те одредбе.

То су одредбе које утврђују друштвену својину, одредбе које говоре о укидању експлоатације, одредбе о праву на рад и о слободи рада, одредбе о управљању произвођача радним организацијама уз право на расподелу, и др., затим одредбе које прокламују начело расподеле према раду, итд. — Остварење ослобођења рада неизбежно предпоставља односно повлачи за собом фактичко ангажовање човека-произвођача у процесу управљања у области привреде, а затим и у све ширим сферама државног и друштвеног живота — почев од радног места и радне организације па до управљања на нивоу саме федерације. Истовремено, ослобођење рада доводи до стварања такве материјалне основе, то значи таквих друштвених односа у којима ће се политичка права у пуној мери моћи да остваре. Тако се постиже та, како бих рекао, фактичка политичка еманципација човека у смислу остварења тежње да човек буде стварни носилац политичке (односно друштвено-политичке) власти и управљања. — А то, као и само ослобођење рада, уз читаву скалу права усмерених на заштиту и развијање човекове личности, значи остварење хуманизма.

То би била нека општа размишљања о суштини овог проблема. Но, баш то ме је навело да закључим да би систематика ове главе, могла бити и друкчије уређена. Мислим да би било боље, складније, ако би одмах у почетку, значи после чл. 35, биле стављене одредбе о праву на рад и слободи рада и извесне одредбе које говоре о ослобођењу рада уопште. Тек би тада могле да дођу одредбе о праву на друштвено самоуправљање, тј. чл. 36. и 37. Ове одредбе имају своју логику и пун свој смисао тек после одредаба које говоре о ослобођењу рада. Ја бих предложио да се то питање стави на дискусију.

Учинио бих и другу напомену. Она је више суштинског карактера него што је то питање систематике. То је напомена која се тиче одредбе о радном времену. Нама је познато питање значаја дужине трајања радног времена и у вези с тим очигледно је значајно и питање дужине трајања слободног времена. Слободно време се појављује као један од важних фактора за стицање културе, образовања човека, али не само у смислу општег образовања него и политичког образовања, а посебно и за активно бављење политиком, за ангажовање у управљању. Ако је то тако (не бих говорио детаљније о значају слободног времена и дужини радног времена јер је то свима познато), мислим да би било, можда целисходније да се постојећи чл. 39. (али само прва два става) унеколико преиначи. Чини ми се да би то преиначење чл. 39. било у логици и самог Преднацрта Устава и у складу са нашом општом тежњом на овом пољу. То преиначавање би требало, по моме мишљењу, да се изврши у два правца.

Чл. 39, ст. 2, предвиђа да дужина трајања радног времена износи највише 48 часова у току седмице. У том погледу не бих имао неку напомену или резерву. То је сада реална могућност и потреба, али с обзиром на перспективу мислим да не би била деклараторна одредба ако би се уз поменуту одредбу о радном времену утврдило да друштвена заједница води бригу о постепеном скраћивању радног времена. То би онда била у ствари обавеза друштвене заједнице, као што је обавеза друштвене заједнице, на пример, да ствара услове за остваривање права на рад свакога, како је

предвиђено чл. 38. у погледу права на рад. Мислим да би се аналогно овој одредби могла и у погледу радног времена формулисати таква једна одредба. Чини ми се да то не би била празна декларација него да би она имала своје реално значење. То би била обавеза заједнице коју би она остваривала, наравно, у складу са објективним приликама.

Даље, чл. 39, ст. 2, предвиђа и могућност продужења радног времена. Ова одредба прописује да за ограничен период радно време може да буде дуже од 48 часова у седмици ако то захтева нарочита природа посла. И то је потпуно реална одредба као и она претходна, и резултат је објективних потреба. Међутим, сматрам да би требало одредити дужину трајања тог продужења, на пример, 10 часова, или ако се сматра усменим до 12 часова дневно, и сл. У сваком случају треба фиксирати то продужење, и то уз одредбу да укупно трајање радног времена у години буде просечно 8 часова. Отуда, то продужење не би значило укупно продужење радног времена у току целе године. У просеку оно би остало до 8 часова у току дана. — Верујем да би и једно и друго представљало целисходну гаранцију у погледу остваривања и обезбеђења слободног времена.