АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ДИСКУСИЈА О ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА ФСРЈ

ЈУЛ-ДЕЦЕМБАР

1962

Уређивачки одбор:

др. Милан Бартош (главни уредник), др. Мехмед Беговић, др. Борислав Т. Благојевић (заменик главног уредника), др. Драгаш Ђ. Денковић, др. Милан Деспотовић, др. Драгољуб В. Димитријевић, др. Павле Димитријевић, др. Ана Жилић-Јурин, др. Драгослав Јанковић, др. Божидар Јовановић, Слободан К. Перовић (секретар), Милорад В. Симић и др. Владан С. Станковић.

САДРЖАЈ

Од Уредништва — — — — — — — — — — — — — — — 153

ДИСКУСИЈА О ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА у Секцији Удружења универзитетских наставника и вануниверзитетских научних радника на Правном факултету у Београду (29 октобра. 5, 12 и 19 новембра 1962) — — — — — — — — — — — — — 155

ПРИЛОЗИ ОВОЈ ДИСКУСИЈИ

Проф. др. Александар Балтић: Неки конкретни предлози у вези одредаба о раду у Преднацрту Устава — — — — — — — — 264

Проф. др. Драгаш Ђ. Денковић: Војна обавеза и признавање стажа 276

Проф. др. Михаило Константиновић: Друштвена својина — — — 285

Проф. др. Јован Ловчевић: Финансијска функција у Преднацрту Устава — — — — — — — — — — — — — — — — 289

Проф. др. Радомир Д. Лукић: Састав Савезне скупштине — — — 292

Доцент др. Иван Максимовић: Нека питања нашег економског система у Преднацрту Устава — — — — — — — — — — 300

Асистент др. Радован Павићевић: О друштвеној контроли — — — 306

Проф. др. Боривоје Познић: Поводом права на правну заштиту — 310

Асистент Александар Стојановић: Основи економског и политичког система у Преднацрту Устава ФСРЈ — — — — — — — — 315

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ
ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

Година X **Јул — Децембар 1962** **Бр. 3—4**

ОД УРЕДНИШТВА

Радни колектив Правног факултета у Београду сматрао је за своју дужност да претресе Преднацрт Устава Федеративне Социјалистичке Републике Југославије и да се укључи у свеопшту и свенародну дискусију о Преднацрту. И поред тога што су чланови овог колектива примили на себе многе дужности и обавезе да у низу друштвених и стручних организација доприносе разјашњењу Преднацрта и да укажу на евентуална његова побољшања, радни колектив сматрао је исто тако као своју дужност да организује посебне састанке посвећене изучавању Преднацрта. Дискусија је вођена на више састанака у Секцији Удружења универзитетских наставника и вануниверзитетских научних радника на Правном факултету у Београду у дане 29 октобра, као и 5, 12 и 19 новембра 1962 године. Исто тако известан број чланова колектива дао је прилоге о Преднацрту о којима није дискутовано у Секцији али који заједно са дискусијом чине целину.

Управа Секције и Редакциони одбор *Анала* сматрају да је у току дискусије и у прилозима изнето низ мисли и запажања о Преднацрту Устава који могу бити од великог интереса за разумевање одредаба Преднацрта, њихово аналитичко проучавање, побољшање текста и скретање пажње на потребу измена или допуна Преднацрта. Да би се те мисли и запажања могли искористити како приликом дефинитивне редакције нацрта, тако и приликом доношења Устава и његовог даљег проучавања, Управа Секције и Редакциони одбор *Анала* одлучили су да објаве тај материјал уверени да ће то бити допринос у општој дискусији и представљати извршење дуга од стране правника од којих се с правом очекивало да у ту дискусију унесу своју стручност и савест, и да тиме помогну даљој и солиднијој изградњи нашег социјалистичког друштва.

РЕДАКЦИОНИ ОДБОР
АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
У БЕОГРАДУ

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 самоуправности 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 железенице — 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 уклопљене 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 тенденеције 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 саображавање 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 Преднацрт 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 мнења, 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 развитак, 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 развитка 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 развитак 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 третирати 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 развитка 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 развитка 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 J. X. 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), Ц. 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 поменутим прописима 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 оперативно-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 развитку 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 развитак 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 развитка 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 Илешић, 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 заокругљених 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 формирани 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 требалао 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 развитак 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 развитка и привредног планирања постао једна од основних пропорција у систему планског усмеравања општег привредног развитка земље, што би омогућило економски најрационалније и најпотпуније искоришћавање свих производних фактора на територији појединих економских рејона и што би допринело бржем привредном развитку 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 развоја 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 развитка 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 чињенице и Преднацрт Устава, може се уочити да нови Устав ФСЈР 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, даћу 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 терминолошки 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 чланаом 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 уносе одредбе о Савезу синдиката и Савезу комуниста. По моме мишљењу програми ових организација и статути регулишу обавезе и права својих чланова, тако да није потребно да се одредбе о улози ових организација уносе 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 двема 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 „одумире" 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 проведено.

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 надлежнога 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 одобровољено 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 припадса 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 снази колектива. То је једна нова категорија.

Проф. др. Лукић: То нису правни акти.

Проф. др. Михаило Јездић: 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 заје-

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 високо школство, 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 примедаба 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 изнесем 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 примедаба 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 одумире. 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 развитка 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 примедаба 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 јаких аргумената за себе, али мислим да пре но што се коначно одлучи да одредбе о ове три друштвене организације остану у Уставу, треба озбиљно промислити 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 рискантан 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 прилично 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 згодно 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 известан начин питање револуционарне искрености 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 искрености, 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 погрешио 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 другога, да је један конкретизација другога оним редом како следују један за другим.

У уводном делу је дат на известан 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 рачунополагач 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 ћефу, 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 поодмакли 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.

Проф. др. Андрија Гамс: ПИТАЊА ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ И САМОУПРАВЉАЊА. — Ја бих говорио о самоуправљању као акту не само нашег друштвеног и државног уређења него једном акту који заиста обогаћује марксистичку теорију. То је она новина која се развијала у нашој теорији и нашој пракси и која је после познате стагнације која је постојала у теорији марксизма и после стаљинистичке праксе дала заиста нов импулс да се обнови марксистичка мисао. Ја сам ово своје убеђење изнео у многим приликама и написима у којима сам тврдио да је самоуправљање функција нашег облика друштвене својине. Она је функција наше друштвене својине а истовремено наша друштвена својина се заснива на самоуправљању. Те појаве су уско повезане.

Наша друштвена својина је с једне стране, негација експлоататорске капиталистичке својине у којој средства за производњу присвајају појединци и на тај начин врше експлоатацију радничке класе; а с друге стране је негација једног облика државне социјалистичке својине која се развијала у Совјетском Савезу за време стаљинизма, јер се на основу такве својине могла да створи бирократија, један повлашћени друштвени слој који присваја велики део друштвеног рада, а да не буде подложна контроли радних маса. Наша друштвена својина омогућује, заиста, онај основни постулат марксизма да се рад и средства за рад сједињују, да не буде одвајања између оних који раде и оних који су власници средстава за рад.

Управо зато што код нас још постоји и робна привреда не може се другојачије замислити искоришћавање једне велике масе објеката друштвене својине него путем самоуправљања. Самоуправљање радника у нашим привредним организацијама искључује, с једне стране, експлоатацију путем најамног рада каква постоји у капитализму, а с друге стране, самоуправљање даје могућност да сами произвођачи — у оној мери у којој су већ данас у друштвеној својини сједињени рад и средства за рад — присвајају онај део друштвеног рада који су својим радом произвели. У томе је економска основа друштвене својине, односно у томе је економска основа самоуправљања. Разуме се, кроз систем самоуправљања, како је то предвиђено у Преднацрту Устава нарочито кроз делегатски систем, утиче се и на то да се правилно расподели не само онај део вишка рада који према Преднацрту припада привредној организацији него и онај део друштвеног рада који присвајају остале друштвене организације. Дакле, и то присвајање је под контролом произвођача.

Међутим, ја бих хтео да укажем на једну опасност која може бити последица неправилно схваћеног самоуправљања. Мени се чини да неки не схватају у довољној мери место и оквире самоуправљања, а томе помажу и извесне формулације у Преднацрту. Чини ми се да понекад постоји извесно преувеличавање, постоји извесна жеља да се самоуправљање сматра као једно средство које аутоматски може да разрешава и оне проблеме за које још не постоје и објективни услови решења; да се самоуправљање проширује и на оне односе који још не могу да се решавају путем самоуправљања него се морају решавати путем других правних средстава која постоје.

Основни поступак марксизма је у томе да норма одговара стварном друштвеном односу, а с друге стране знамо да у друштву постоји известан објективни ток. Маркс је као објективно биће друштва означио економику. Међутим, под тим не треба схватити само економику у ужем смислу него и оне друге односе, оне друге објективне односе који су, бар данас, ван могућности свесног регулисања и који дају један објективан ток друштвеног кретања, и на тај начин још ни данас не могу на њих да утичу свесне снаге у довољној мери.

ПОДЕЛА ПРАВА НА ЈАВНО И ПРИВАТНО. — Конкретније речено, ако код нас постоји самоуправљање као нови нормативни квалитет, то не значи да су тиме старе форме правних норми, специјално подела права на јавно и приватно, напуштене. Мени се чини да иако самоуправљање превазилази старе форме, ипак још постоје врло многи односи који треба да буду регулисани на класичан начин путем приватног и јавног права.

Мени се чини да је нетачно схватање које веома често чујемо да је подела права на приватно и јавно данас већ превазиђена. Приватно право мора да постоји и у нашем друштву у оној мери у којој постоји робна производња, а уколико постоји приватно право нужно мора да постоји и јавно право. Наиме, иако је јавно право, или како понекад Маркс каже политичко право, супротност приватног или имовинског права, то је једна нужна, дијалектичка супротност. Једно нужно условљава друго, јавно право је корелат имовинског права.

Мислим да је велика штета за марксистичку мисао што се не разрађују даље оне идеје које су совјетски правници — ту мислим нарочито на Пашуканиса и његове следбенике, — изнели тако око 20-тих година у СССР. Они су се много бавили тим питањима и указивали су на то у којој мери робни односи одређују приватно право и како приватно право условљава постојање других грана права. Они су били у једној великој заблуди мислећи да се робни односи могу брзо превазићи, да се, како је и сам Пашуканис рекао, могу „изживети". То је била заблуда и они су придавали мали значај јавном праву. Они су сматрали да чим се укину робни односи одмах ће нестати и права и место јавног права ће постојати само извесна техничка правила.

Разуме се да је то схватање нетачно. Али њихово основно схватање анализе робе, анализа робних односа и објашњавање имовинског права путем кретања робе је велики прилог марксистичкој мисли.

Ако наша друштвена својина значи сједињавање рада и средстава за рад, то још не значи да то сједињавање може да буде данас већ и потпуно. У нашем друштву још и даље нужно постоје робни односи, а робни односи у крајњој линији су резултат баш оних објективних супротности које у друштву и даље постоје. Ја нећу да указујем на те објективне супротности. Ми знамо да се често наглашава да је таква једна супротност, на пример, разлика између физичког и умног рада, постојање разлике између града и села, која се опет заснива на једном примитивнијем раду и компликованијем раду у фабрици. Постоји једна основна супротност између појединца и друштва; постоји супротност између наших про-

хтева које у извесном друштвеном оквиру расту, — демократизација доноси са собом јачање тих прохтева и потреба — и могућности да се те потребе подмире.

Према томе ми морамо водити рачуна о тим супротностима. Самоуправљање може да постигне онај циљ и оне резултате који се траже од самоуправања само у ономе случају ако конкретна форма самоуправљања одговара реалним односима у одређеном типу радног колектива.

Самоуправљање, као основна форма наше социјалистичке демократије,ослобађа позитивне друштвене снаге, активира у друштвеном и политичком животу масе трудбеника. Али она није нека чаробна формула која тај циљ аутоматски постиже. У Совјетском Савезу, непосредно по победи револуције, сматрало се да сама национализација оруђа и средстава за производњу и укидање капиталистичких најамних односа ствара социјалистичке односе. Међутим, то је била заблуда. Национализација уз ниску производност рада, са занатским облицима производње, без нужних објективних услова за подруштвљење производње и подизања производности рада ствара услове за развој бирократије у привреди и друштву. Најамни рад или национализација као економске категорије немају увек исту вредност него њихов значај и вредност зависи од стања целокупне економике у којој се примењују, а пре свега од степена производних снага, од степена подруштвљења производње и производности рада. Нормативно регулисање национализације или друге економске категорије може само у ограниченој мери да утиче на њен економски и друштвени значај. Исти је случај са самоуправљањем. Иако буде фиксирана у Уставу, она неће бити и не сме бити једна и непромењена и непроменљива правна форма, јер ће њен значај и дејство мењати и усавршавати разрешавањем супротности које још данас постоје у нашем друштву, повећањем производности рада, повећањем материјалног благостања и општег културног нивоа произвођача — носилаца самоуправљања. Зато је и корисно да Преднацрт даје само опште формуле, опште оквире које ће пракса и друштвени развој даље развијати и усавршавати.

Илустроваћу на неким једноставним и општепознатим примерима неке девијације самоуправљања које могу настати због неусклађености форме и садржине у горе изнетом смислу. Једна група у самоуправној организацији злоупотребљава неукост, неупућеност, незаинтересованост већине, њихову неумешност да своја широка формална права ефикасно користе, и на тај начин врши разне злоупотребе. Често се злоупотребљава зависан положај члана радног колектива од стране неког руководиоца. Наша штампа даје много примера за разне облике привредног криминала који су се на тај начин вршили.

Самоуправљање, нарочито у нижим самоуправним организацијама, рецимо у комуни треба да усклади јавне и приватне интересе. Усклађивање — значи њихово јасно уочавање, одмеравање и њихово постављање на онакав начин да се разрешавају и у корист њихових носилаца и у корист заједнице. Но често видимо да уместо да се ти разни интереси правилно поставе и ускладе, они се мешају. Такво мешање приватних и јавних интереса се понекад врши под видом самоуправљања, а да се

при томе мимоилазе или изигравају постојећи позитивни прописи, тачније речено самоуправном акту се даје нормативни значај који кочи дејство других, имовинскоправних или јавноправних прописа. Мешање приватних и јавних интереса, прикривање приватних интереса тобожњим јавним уместо њиховог правилног постављења и усклађивања такође доводи до многих неправилности на које је указало и Писмо Извршног комитета Централног комитета СКЈ. Навешћу опет неке познате и типичне примере.

Читамо у новинама да народни одбор продаје једну зграду привредном предузећу скупо, по нереалној цени. После исти тај народни одбор узима ту зграду у закуп по врло ниској закупнини. Очевидно је да је овде реч о симулованим правним пословима, али исто тако и о злоупотреби народног одбора као носиоца јавне власти, о недозвољеном мешању приватних и јавних интереса на штету заједнице.

Нећу да говорим о неким познатим формама привредног криминала, али баш кроз те облике привредног криминала видимо то неправилно мешање приватног и јавног интереса уместо њиховог правилног усклађивања. Да наведем само случај типичног мешања приватног и јавног интереса када рецимо контролор, онај јавни службеник који мора да врши надзор у име заједнице, постане „саветник" предузећа. Читали смо у новинама случајеве како једно предузеће на различите начине фаворизује јавне функционере у општини, даје им по нижој цени или поклања своје производе, да би ти функционери чинили разне „уступке" предузећу, итд. Све то помаже локалистичке и партикуларистичке тенденције и иде на штету општих друштвених интереса.

Дакле, да би се постојеће супротности у објективном бићу друштва што пре разрешиле, да би се што брже развијали социјалистички односи, потребно је јасно уочити која и колика треба да буде област имовинског права, која и колика област јавног права у нашем правном систему, те који и какви треба да буду оквири самоуправљања у оквиру имовинског и јавног права с једне стране, и у међусобним оквирима самоуправних организација, виших и нижих с друге стране. Затим, несумњиво је да што је шире самоуправљање, то мора да буду, бар још у данашњој фази друштва, чвршћи јавноправни оквири у којима се самоуправљање обавља, јер ће се само на тај начин избећи евентуалне девијације и злоупотребе. Историја развоја социјалистичких земаља, а нарочито Совјетског Савеза за време стаљинизма, а и пре тога, даје поучне примере до каквих штетних последица доводи када нормативни систем не води рачуна о реалном стању друштвених снага и онога што класици марксизма називају објективним бићем друштва. Тачно је да се данас у многим друштвеним односима превазилази постојање приватног и јавног права, да многе области које је раније регулисало уопште право треба да данас регулишу разне форме непосредног друштвеног регулисања, нарочито слободне форме удруживања заинтересованих грађана. Али ако се при организовању тога процеса сметну с ума објективни друштвени чиниоци који још нужно намећу правне, имовинске и јавне форме, доћи ће се до веома негативних последица. Затим треба имати у виду да слабљење, нестајање, „одуми-

рање" државне власти, државе, не значи престанак правних форми уопште — уз општу интеграцију разних друштвених кретања која се у модерно време врши то је немогуће — већ значи и то да се губи *класни карактер* правних норми, да се слаби њихов *принудни карактер*, да се стварно демократизује друштвени извор тих прописа.

Преднацрт Устава потврђује постојање имовинског и јавног права и спроводи њихово разликовање. Али то разликовање није понекад довољно јасно што се види и по терминологији. На пример, чл. 66 говори о „јавним и друштвеним функцијама", чл. 79 и 85 о „јавним овлашћењима", чл. 73 о „политичкој власти", итд.

ПОЈМОВИ РАДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ПРАВНОГ ЛИЦА. — Говорио бих о појму радне организације. Ми имамо дефиницију радне организације у чл. 14. По томе радна организација је самостална самоуправна организација. Али одмах други члан говори о томе да радна организација има својство правног лица. Мени се чини да те две категорије — самоуправна организација и својство правног лица су две разне категорије. Оне имају извесне сличности. Рецимо у оквиру радне организације као правног лица самоуправљање долази до изражаја. Али ипак има својство радне организације као правног лица упућује то правно лице у категорију имовинског права и то онда намеће извесну улогу која се са својством самоуправљања понекад коси. При томе би требало водити рачуна о последици кад ми радну организацију с једне стране погласимо самоуправном организацијом, а с друге стране прогласимо правним лицем које је носилац „правних овлашћења" (ја овде претпостављам да је реч о имовинскоправним овлашћењима).

Међутим чини ми се да та нејасноћа још је више изражена у последњем ставу чл. 9 који гласи овако: „Радни људи у државном органу у друштвеној организацији или удружењу имају у основи исти друштвено-економски положај као и радни људи у радној организацији, а њихова права самоуправљања уређују се законом и статутом одговарајућег органа и организације." Додуше овде заиста постоји исти друштвено економски положај ако полазимо са једног веома широког гледишта које сам мало пре изнео да се и код њих она основна тежња сједињавања рада са средствима производње треба да спроведе. Међутим, требало би указати (то је додуше и учињено у доцнијим члановима) да се разликује привредна организација као радна организација од друштвеног органа као радне организације. Имамо веома много разлика на које конкретно нећу да указујем, да не бисмо губили време. Али сигурно је то да би требало још јасније и још оштрије провести то разликовање. Наиме, сасвим је другачији положај привредне организације као робног произвођача у коме самоуправљање ипак долази на један други начин до изражаја него што је то случај са друштвеним органом који врши јавну службу или чак са државним органом. Јер на крају крајева, друштвени орган, а нарочито државни орган, носилац је извесне јавне функције. Чини ми се да би последице тога требало јасно сагледати.

Видели смо да по чл. 9 Преднацрта није само привредна организација радна организација него и организација која врши јавну службу (види и чл. 10) а исто тако и државни орган и друга друштвена организација (иако формулација чл. 9, последњи став, у том погледу није сасвим јасна). С друге стране, по чл. 14 Преднацрта радна организација није само самостална самоуправна организација него истовремено има својство правног лица.

Шта значи, међутим, „имати својство правног лица"? То значи бити носилац, субјект имовинског права, учествовати у робној, економској размени као равноправан субјект, по методи равноправности странака. То је сасвим разумљиво и оправдано за привредну организацију. Она заиста „самостално утврђује услове размене својих производа и услуга", како каже чл. 15, ст. 1, Преднацрта, она заиста има слободу располагања својим економским вредностима које су у њеној имовинској маси. Но може ли то важити за организацију која врши јавну службу, рецимо за школу, научно-истраживачку установу, или за државни орган, као што је суд, јавно тужилаштво, војна јединица, итд. Могу ли она „самостално да утврђују услове размене својих услуга"? До чега би довело ако би једна школа своје услуге које врши на пољу народног просвећивања поставила као предмет економске размене, као што су то некад чиниле приватне школе у Енглеској и другим земљама; или када би свака школа сама одредила садржину дипломе коју даје. Радна организација која врши јавну службу, нарочито ако је истовремено државни орган, не треба да има својство правног лица, или треба да то има само у врло ограниченој мери. Она је првенствено самостална правна јединица, или више или мање самостална организациона јединица *јавног*, административног права, а не имовинског права, чак и ако је у извесној мери и самостална самоуправна јединица. Ове околности које истичем такође указују на потребу да се у Уставу боље и јасније издиференцира појам радне организације. Мора се направити јасна разлика између радних организација које врше непосредну економско-производну делатност и која су првенствено (ако не и потпуно) правна лица имовинског права и оних која првенствено врше јавну службу или јавноправну делатност и које су првенствено јавноправне јединице. Разуме се, оне се због тога морају разликовати и као самоуправне јединице. Организације које врше јавну службу морају у већој мери да буду везане одлукама виших самоуправних јединица које су истовремено њихови надређени органи него привредне организације. Наиме, управо због подруштвљења привреде које се развија чак и у буржоаским земљама; због друштвеног интегрирања многих друштвених делатности о којима се старају јавне службе; због оправданог интересовања читаве заједнице за многе области друштвених односа које су раније биле препуштене приватној иницијативи појединица — данас су друштвене службе код нас, као и у другим, па чак и у капиталистичким земљама, све више интегриране. То је случај не само са правосуђем, заштитом унутрашњег реда, и слично, већ и са просветом, културом, заштитом здравља, социјалним осигурањем. На пример, у погледу просвете и науке мора да се води једна јединствена политика, морају да се рационално користе по-

стојеће снаге и средства, ако хоћемо да успешно конкуришемо развијенијим земљама. Према томе и самоуправљање у тим јавним службама мора нужно да води рачуна о овим чињеницама.

Навешћу један пример до каквих негативних последица може да доведе криво схваћено и постављено самоуправљање у области просвете и науке. Виша школа коју је основао срез распише конкурс за једно радно место. Референти предложе једног кандидата који има највише услова. Но школа на основу свог права самоуправљања прими другога који има веома слабе објективне услове. Но та иста школа даје дипломе које су *јавноправни документи*. Диплома даје право њеном носиоцу да конкурише и заузме разне службе, и она је формално равноправна са дипломом ма које друге школе у земљи из исте струке. Осим тога, мени се чини да је у том случају повређено и право на рад онога који је имао боље услове приликом конкурисања. Мени је јасно да данас у нас, у условима постојања робне привреде право на рад не значи право да сваки појединац тражи од друштвене заједнице запослење какво хоће. Оно данас значи да сваки наш грађанин може користити друштвена средства и остваривати тим средствима лични доходак сразмерно својим квалификацијама и свом залагању, својој марљивости. Питам се, при тако схваћеном праву на рад, може ли организација која врши јавну службу одбити на конкурсу кандидата који има боље услове, који би према томе и више користио друштвеној заједници и примити слабијег кандидата, позивајући се на своје право самоуправљања. Стога ја мислим да конкурс, садржина и ниво наставе, значај дипломе, не може да буде дискреционо право уже самоуправне организације већ на то треба да утичу и виши органи који су најзад такође носиоци самоуправљања само у ширим размерама, само представљају шире, општије интересе заједнице. Могли би се навести још многи слични примери који су последица недовољног сагледавања смисла и оквира самоуправљања у јавним и државним службама и њиховог подвођења под правно-организационе форме које не одговарају њиховој суштини.

На крају, вратићу се на оно од чега сам пошао. Наш Преднацрт устава је заиста повеља правог социјалистичког друштва, регенерација социјалистичке мисли. Он отвара сјајну перспективу за стварно ослобођење човека у слободној друштвеној заједници без експлоатације и принуде. Али ови циљеви се могу остварити у мери у којој се развија објективно биће друштва и у којој се у том бићу разрешавају постојеће супротности. Но данас, док још постоји прелазни период, док је друштвена својина у многим својим облицима тек посредно друштвена, мора да постоје још и стари правни облици, и подела права на имовинско и јавно, поред нових облика, а нарочито самоуправљања као организационе форме нових односа. Иако се у нормативном регулисању многих друштвених односа превазилази разликовање права на приватно и јавно; иако многе односе све више регулишу моралне, у ужем смислу друштвене, норме уместо принудних; иако у правном регулисању многих односа имамо прелазних облика између разних група норми — основна подела о којој

сам говорио још остаје. Подела права на имовинско и јавно или политичко има своју дубоку логику у објективном бићу друштва. То одређује првенствено роба, робност производње.

ДИСКУСИЈА О ЗАШТИТИ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ, ПОДЕЛИ ПРАВА И О САМОУПРАВИ И ИНТЕРГРАЦИЈИ У ПРОСВЕТИ

Проф. др. Гузина: Хтела сам да поставим питање у вези са поделом права на јавно и приватно, односно у вези са укидањем цивилног, грађанског права. Мислим да ту има много ствари о којима Правни факултет треба да дискутује. Било би места да се расправи како стоји с тим и како и на који начин се та материја може обухватити. Мени се чини да проф. Гамс инсистира на томе да би извесне службе требало да буду регулисане из центра да постоји један централни орган...

Проф. др. Гамс: (упада): Никако то нисам рекао него сам рекао следеће...

Проф. др. Гузина: То питање нисам добро разумела.

Проф. др. Гамс: Рекао сам да треба да постоји нека јединствена политика, јединствена смерница у овим службама. Јасна ствар, треба одмерити колико је могуће самоуправљање у тим службама. Постоје још многи односи који треба да буду регулисани путем приватног и јавног права. Нетачно је схватање да је подела права на приватно или имовинско и јавно или политичко већ данас превазиђена. Приватно право треба да постоји у мери у којој постоји робна производња, а уколико постоји приватно право, мора да постоји и јавно право. Те две гране права су додуше супротности, али дијалектичке супротности. Постојање приватног права нужно условљава постојање јавног.

Има објективних услова где је у извесној мери нужно интегрирати. Могу навести и примере. Знамо да у Америци негде у првој половини XIX века уопште се није тражила диплома, дипломи се није придавао никакав значај. Свако је могао да отвори рецимо адвокатску канцеларију ако је био примљен у тзв. „бар". Ко је положио један испит нису га питали где је стекао своја знања. Он је раније могао бити занатлија и ако се пријавио у бар, примили су га. Јер, то је било приватно удружење.

Исто тако, пошто је школство било потпуно приватна ствар, у области приватног права, школска диплома није давала право ни на какву јавну функцију. То је било у ери либерализма која је имала и своје економско оправдање.

Међутим, ми видимо да је данас и у тим земљама просвета веома интегрирана. Сасвим јасно. Ми данас имамо у науци тако огроман развој, такве енергије, такве активности, које се могу регулисати само из центра. Код нас се сматра да рецимо основна школа и средња може да буде питање сваке поједине општине. Донекле и може. Али опште образовање

кадрова које ће дати основна школа тиче се целе заједнице. Јер он на основу сведочанства које добије у основној и средњој школи моћи ће да се упише на факултет, ма на који факултет у нашој земљи, то проистиче из његовог права на рад онако како то ја схватам и како сам изнео.

Према томе итекако је важно да школство буде на известан начин интегрирано и управо та интегрираност одражава се у томе да то после постаје јавна служба, а јавну службу не регулишу само слободне друштвене организације него и јавно право. Не смемо заборавити да иако је потпуно оправдано да слободне друштвене организације преузимају бригу о тој служби, могу да је преузимају само у извесној мери, а морамо да оставимо једну област за јавноправно регулисање. Понављам и наглашавам јавноправно регулисање.

Понекад је нужна интегрираност не само у нашим него и у светским оквирима. Узмимо рецимо атомску енергију или извесне друге научне делатности који ће бити регулисани из једног центра, и нужно је да буде тако.

Наглашавам да увек треба наћи једну меру, сразмеру, између општих, јавних интереса с једне стране, и ужих, личних и појединачних интереса с друге стране. Појединачни интереси, ако се правилно реше, и ускладе са општим могу да представљају велику покретачку снагу за демократски развој односа у ужим територијалним јединицама.

Али с друге стране, ако се неправилно реше, онда се развија оно што ми зовемо партикуларизмом, а то је врло опасно и то нарочито у извесним делатностима као што је просвета, а има још осетљивијих делатности него што је просвета, а за просвету знамо колико је то осетљива ствар.

Проф. др. Гузина: Ја не знам али мислим да ипак нисте довољно јасни с обзиром да свуда постоји овакав представнички систем какав се Уставом регулише, да се та служба обједињује преко одговарајућих органа, почев од општине па горе до Савезног већа.

Сад имамо пет домова. Према томе ја не видим да ће ту моћи бити неких злоупотреба. То о чему говорите јесте злоупотреба самоуправљања не принципијелно постављање самоуправа...

Проф. др. Гамс: Како злоупотреба? Није ми јасно.

Проф. др. Гузина: Ја се с вама потпуно слажем да је самоуправа коришћена да се извесне ствари изврну. Тако, на пример, прописано је да у средњој школи историју мора предавати професор историје који је завршио филозофски факултет, итд. Међутим општина, користећи се својим правом да сама регулише просветна питања, узме свештеника који го за трећину цене предаје у гимназији.

Проф. др. Лукић (упада): То је кршење закона, није то злоупотреба.

Проф. др. Гузина: Па кршење закона, то је злоупотреба. У реду, али што се тиче самог принципијелног постављања просвете или здравства као јавне службе. Ја мислим да је то и у самом Уставу само то треба да

се примени онако како је постављено, а увек ће бити тих тенденција да се нешто крши с обзиром на неке локалне материјалне интересе јер то локалне заједнице у скорој будућности неће имати таква материјална средства да могу широко да поставе било шта, али ја мислим да и кроз Устав, а ми о Уставу дискутујемо, Општи принципи се морају дати кроз представничка тела одозго.

Проф. др. Гамс: Јест да је правилно постављено. Али мени некако сметају неке формулације. Рецимо по последњим ставовима чл. 9 и чл. 10 Преднацрта просветна установа се на неки начин изједначава са привредном организацијом, а рекао сам да у тим двема врстама организација самоуправљање ипак има другачије оквире, и има ту стотину појединости о којима треба водити рачуна.

Ја сам само указао на неке формулације, начелно сигурно да је ствар у реду, но нејасне формулације могу дати маха извесним каснијим штетним решењима.

Оно што сам хтео да кажем то је да се још више нагласи и увиди да је погрешно схватање извесних правника који сматрају да данас јавно и приватно право не постоје. На такво схватање често наилазимо, и недавно је у једној јавној дискусији било о томе речи. Уосталом то је било и једно нарочито наглашено совјетско схватање које је у стаљинизму било владајуће и које је имало веома кобне последице. Не може се све то објаснити у оквиру једне дискусије, у оквиру једне такве ограничене дискусије не може човек да дубље образложи своја схватања. Боље је то написати.

Али мени се чини да у данашњој фази развитка друштва објективно мора да постоји и имовинско право и политичко право, и приватно и јавно право и ако они нестају постепено као правне категорије. Та права ће све више и више нестајати уколико се развијају самоуправљање и непосредна демократија и све оно што наш устав инаугурише. Ипак данас је то једна стварност у којој и у извесним формулацијама треба више водити рачуна.

А ово што сам рекао о просвети то је само била илустрација, и то површна илустрација, а то је далеко од тога да уђем дубље у ту ствар.

Проф. др. Гузина: По мом мишљењу требало би организовати једну посебну дискусију у вези са заштитом друштвене својине, у вези са тим новим појавама које се код нас јављају. Ми непрекидно говоримо о томе како проф. Гамс има овако мишљење, проф. Константиновић има другачије мишљење, једни су за ово а други су за оно и то живи међу нама. Међутим, требало би да знамо на чему стојимо у тој области имовинскоправних, приватноправних и јавноправних односа. То поготову и зато што то и другима треба.

Проф. др. Гамс: Што се тиче друштвене својине ту је ствар јасна. То је написано и постоји могућност да се изнесу сасвим искристалисана мишљења.

Проф. др. Гузина: Али питање њене заштите и њене употребе, ево што је проф. Лукић истакао?

Проф. др. Гамс: То у судској пракси већ у приличној мери има своју физиономију. Што се тиче разграничења и самог постојања приватног и јавног права, то је питање о коме се досада није код нас довољно писало а чини ми се да би о томе заиста требало више писати и разговарати.

Проф. др. Лукић: Само што то Устав не може решити. То је теоријско питање.

Проф. др. Гамс: Не, то је и сасвим практично питање које има врло осетљиве практичне последице.

Проф. др. Лукић: Да се напише у Уставу да постоји јавно и приватно право?

Проф. др. Гамс: Не, него да формулације воде рачуна о томе постојању.

Проф. др. Лукић: Сигурно је да о томе воде рачуна, тамо где постоји један и други интерес.

Проф. др. Гамс: Ја сам изнео неке примере. Ако воде рачуна утолико боље.

Проф. др. Лукић: Може нешто и да се поправи, али се то не може тражити од Устава јер то је више ствар теорије.

Проф. др. Живомир Ђорђевић: 1. ПИТАЊЕ НАКНАДЕ ШТЕТЕ. — Ја бих рекао пре свега неколико речи о питању накнаде штете коју у вршењу службе или друге делатности причини орган или лице у служби државе, односно установе или организације која врши службу или делатност од јавног значаја. О томе Преднацрт Устава говори у чл. 57.

Овај члан Устава садржи у ствари оно што је досад мање више свуда усвојено о одговорности државе и других лица која врше јавну службу за штету коју њихови органи и лица у њиховој служби причине грађанима вршећи службу на незаконит или неправилан начин.

Овоме се нема шта додати осим што би право накнаде штете требало дати и другим лицима у праву (правним лицима) а не само грађанима, јер и друга лица у праву могу бити оштећена незаконитим и неправилним радом органа или лица у служби државних органа, установа или организација које врше службу од јавног интереса. Међутим, и овако употпуњена одредба не исцрпљује све о накнади штете што би требало рећи у Уставу, — као основном правном документу и основу за сваки други правни акт.

Наиме, у нашем друштву у току последњих година искрсле су појаве проузроковања штете не само грађанима и другим лицима у праву као појединцима, већ групама грађана, читавим насељима. Није редак случај да грађани једног или више насеља одлуче да на законом предвиђен начин добровољно датим средствима финансирају изградњу неког објекта од непосредног значаја за насеље, на пример, да електрифицирају насеље, да уведу канализацију, да изграде водовод, да израде пут, да изграде

школу итд. Средства прикупља месна канцеларија или посебан одбор и средства се често достављају општини која по правилу и покреће добровољни начин финансирања и изградњу појединих објеката и стара се о њиховом остварењу. Међутим, догађа се да општина та средства утроши у друге сврхе, а не у оне за шта су она била предвиђена и дата, без икаквог одобрења и знања грађана. На тај начин грађани и њихово поверење бивају изиграни и то добронамерно али ипак изиграни, а људи непосредно материјално оштећени. На страну што оваква пракса ствара и одређене политичке проблеме и сеје неповерење у државне органе. То је посебна страна питања. Нас овде интересује питање накнаде штете. У постојећим правним прописима нема довољног ослонца за накнаду штете у оваквим случајевима, мада се основ може наћи у правилу опште познатом и данас опште усвојеном: ко другоме штету учини обавезан је да је накнади. Али ово је правило сувише уопштено и требало би поставити неко непосредније које би јасно исказало да се у оваквим случајевима може захтевати и добити накнада штете.

Наведени случајеви покрећу питање ко може да захтева накнаду штете: насеље месна канцеларија, збор бирача, одбор који је прикупио средства или неко други? Међутим, нико од напред побројаних нема својство лица у праву, тако да се у парници не може да појави као странка. Осим тога, покреће се питање сношење трошкова за вођење спора у оваквим случајевима. Будући да су у питању често милионски износи спора, то су и велики трошкови његовог вођења. А како је спор увек неизвесна ствар, то се грађани врло тешко одлучују на њега, јер треба да прикупе знатна средства за његово вођење, уз неизвестан исход. Осим тога, акција за покретање спора против државног органа у оваквим случајевима, будући да нема довољног ослонца у закону, може да буде оквалификована и као акт уперен против власти и да буде онемогућена пре но што је стварно и започета.

Са ових разлога најчешће се догађа да се спор не поведе а да остану незадовољство и озлојеђеност у масама и нов терет да би се изградио планирани објект.

Имајући у виду напред речено, мислим да би чл. 57 Устава требало допунити од прилике у овом смислу: да су државни органи, установе и организације који врше јавну службу обавезни да накнаде грађанима и другим лицима у праву штету коју су им органи или лица у њиховој служби причинили незаконитим или неправилним радом; да насеља и друштвено-политичка тела који немају својство лица у праву (месни одбор, збор бирача, одбор грађана) имају право на накнаду штете као и грађани и друга лица у праву као појединци и да им суд може пружити и бесплатну правну заштиту.

2. *ТИТУЛАР ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ.* — У Преднацрту Устава има извесних ствари које ми нису довољно јасне и молио бих оне који су упознати боље са Уставом да ми их објасне.

Прво, у вези са чл. 26. Мене је овај члан збунио у том смислу што се појављује још неко ко може бити титулар својине на непокретностима

и другим стварима које служе остваривању заједничких циљева. Ја сам сматрао да су све те ствари друштвена својина и да извесна друштва, установе и организације користе те ствари као својину друштва и да имају право управљања. Зашто би, на пример, ССРНЈ имао већа права од већине организација?

Да се чл. 26 односи на друга лица, тзв. приватна правна лица (на пример, на цркву и црквене организације) ја бих га разумео. То би била приватноправна лица и приватне организације грађана. Али кад је реч о друштвено-политичким организацијама, мислим да садржина чл. 26 није добра.

Проф. др. Радомир Лукић: Зашто ловачко удружење да има друштвену зграду на располагању кад је вољно да има своју сопствену зграду. Ко ће да му је додели? Треба неко да му додели, а чим му неко додељује он онда долази и кука: дај па дај. Онда друг проф. Ж. Ђорђевић донекле има право. Овде треба разликовати две ствари. Изгледа да се ви буните против тога што они имају право на непокретности. То је једна ствар, а друга је ствар како они могу имати право својине на друштвеним средствима. Овде је овај други део више за дискусију него онај први. Зато овај други део треба објаснити, показати шта значи ово „друштвена средства". Да ли то значи општа друштвена средства која друштво њима даје или средства тога друштва?

Проф. др. Стјепановић (упада): Оно прво.

Проф. др. Лукић (продужује): И ја мислим оно прво. У том случају може да се постави питање зашто се таквим приватним односно појединим удружењима грађана даје право да добију друштвена средства. Али, на пример, ловачко удружење може да добије нека средства зато што води рачуна рецимо о дивљачи. Оно је добило извесну друштвену функцију. Исто тако риболовци добијају извесну друштвену функцију и зато добијају друштвена средства. Да ли друг Ђорђевић мисли на то или на забрану својине на непокретност таквим друштвима?

Проф. др. Ђорђевић: Ја хоћу да кажем ово: да кад је реч о организацијама друштвеним, привредним, политичким, културним, итд., својина на непокретности, укључујући земљиште и зграде, и на свима оним средствима која имају друштва треба да буде друштвена својина. Не видим никакву потребу да се између појединих организација праве разлике јер правне разлике и нема. Ја бих једино правио разлику према верским организацијама или другим приватноправним друштвима. Међутим, организације из чл. 26 нису приватне него су друштвене организације. Па да ли су економске, или спортске, или културне или политичке нема разлике и не треба да буде разлике у погледу присвајања ствари.

Проф. др. Стјепановић: Значи да сте ви добро разумели овај члан. Ви сте само против његове садржине али сте га потпуно разумели. Овај члан дозвољава могућност својине једино удружењима: певачком друштву, ловачком друштву, риболовцима, а ви сте против такве могућности. Међутим, Устав не гарантује њима ту својину него само дозвољава да се

законом могу одредити услови под којима они могу имати својину, а да ли ће имати или неке то се оставља законодавцу да према датим условима одреди. То је врло јасно. То је једна врло еластична одредба. Ви сте круто зато да они не могу имати својину.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: Могу имати права као и све друге организације, рецимо привредне.

Проф. др. Стјепановић: Ви сте за укидање чл. 26, Ви сте против одредбе којом се потврђује разлика која постоји између удружења и радних организација у погледу стицања својине. Међутим, то ипак није исто јер њихови задаци су сасвим друкчији. Ова својина је скоро равна са личном својином. Она је много ближе личној својини него друштвеној и по намени и по ускости употребе и по свему, а с друге стране и по извору. Ако је они заиста стекну, то је исто као лична својина. Друго је ако се њима, с обзиром на извесне задатке који се од њих очекују, који им се стављају као нека врста друштвене функције, дају извесна средства, наравно да та средства нису њихова. Али, ако је група људи која чини организацију, у циљу задовољења својих циљева својим средствима, стекла својим трудом, својом активношћу извесну имовину, онда она може под тим условима имати као своју имовину, са истим режимом као за личну имовину.

Могло би се поставити питање зашто Устав оставља то закону а неће да сам круто реши ствар.

Проф .др. Ж. Ђорђевић: Ја сам против тога да чл. 26 остане овакав какав је.

3. *ДОБРОВОЉНОСТ СТУПАЊА У ЗАДРУГУ.* — У вези са чл. 19, ст. 2 и 3. Из текста ст. 3 овог члана излази да би се законом могло наредити стварање задруга у циљу унапређења пољопривредне производње. Одредба је врло широка и нејасна. У томе смислу што под њу може да се подведе и укидање принципа добровољности ступања у задругу. Она би донекле могла да се разуме само онда ако се имало у виду принудно укључивање у задруге оних који су остали ван ње кад је огромна већина пољопривредних произвођача већ добровољно ушла у задруге. Ако се то имало у виду, онда је то друга ствар, али у сваком случају таква идеја је за дискусију.

Проф. др. Лукић: Мислим да то није смисао ове одредбе. Ту су у питању две ствари: обавезно учлањење и обавезна сарадња.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: Треће, у вези са чл. 8, ст. 1, о коме је говорио и друг Јездић. Мислим да тај члан не изражава оно што се њиме хтело. Ако сам га ја добро разумео, њиме се хтело да каже да су комплетна средства за производњу која су функционално повезана у процесу производње, као фабрике и друга постројења, друштвена својина и да су као таква неотуђива. Ако се то хтело да каже, онда би овај члан требало боље формулисати. Ако би остао овакав какав је, онда је он у противречности са даљим одредбама јер се даље каже да се поједина средства

за производњу могу отуђивати али с тим да се не смањује укупна вредност средстава за производњу дотичне организације. Према томе, ове две одредбе овако формулисане су противне једна другој. Зато би чл. 8, ст. 1, требало боље редиговати у том смислу да изрази оно што се њиме стварно желело да каже.

Рећи да су средства за производњу неотуђива није тачно и може да створи забуну. Трактор је, на пример, средство за производњу и као такав отуђив је.

Проф. др. Стјепановић: Не само да трактор може да отуђи фабрика која га је произвела него и пољопривредно предузеће које употребљава трактор као средство за рад.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: Четврто, у вези с чл. 6. У овом члану каже се: „Основу друштвено економског уређења Југославије чине слободно удружени рад на средствима за производњу (...)". Мислим да треба да стоји „са средствима за производњу".

Проф. др. Лукић: У српском језику се каже „средствима за производњу".

Проф. др. Ж. Ђорђевић: И најзад, о одељку III уводног дела, тј. о првој реченици: „Нико нема права својине над средствима за производњу и другим средствима друштвеног рада који су друштвена својина". Мисао ове реченице је противречна сама по себи. Прво сам мислио да хоће да се каже да нико сем друштвене заједнице не може да има право својине на овим средствима, али то се није хтело. Хтело се да се створи једна правна фикција и да се друштвена својина прикаже као својина која не припада никоме. А ја мислим да то није добро и да правним фикцијама не треба да има места у Уставу.

Проф. др. Лукић: Следећа реченица објашњава шта се хтело. Хоће да се каже да ниједан посебан правни субјект нема право својине него само право управљања. Само то.

Проф. др. Стјепановић: Нико нема сва овлашћења: напротив скуп овлашћења која произилазе из својине је подељен.

Проф. др. Радомир Лукић: КОНКРЕТНИ ПРЕДЛОЗИ ЗА ДОПУНУ ПРЕДНАЦРТА. — Мислим да би требало искористити доношење Устава да уведемо нека нова правна средства у наш систем која одговарају новим установама које Устав уноси.

Први предлог тиче се друштвене својине. Мислим да би било потребно једно средство које би служило за заштиту друштвене својине, која припада свима члановима друштва. Сваком грађанину, сваком правном субјекту би требало омогућити да се бори за заштиту друштвене својине од било какве злоупотребе.

Ја бих предложио да се уведе ново средство у Устав, да сваки правни субјект може уложити посебну тужбу, тужбу за заштиту друштвене својине, у сваком случају кад сматра да је та својина употребљена противзаконито или да је оштећена.

Најбоље би било овакве тужбе усредсредити код једног високог суда, можда републичког врховног суда за целу територију републике. Суд би ценио само законитост одговарајућег акта и водио би рачуна да се друштвена својина има употребљавати у интересу друштва и предузимао одговарајуће мере.

Мислим да би требало дати право суду да уколико субјект располаже другим правним средствима за заштиту друштвене својине, односног тужиоца упути на редован правни пут.

Права човека и грађанина сачињавају са друштвеном својином средишну установу Устава. Мислим да би требало увести једно правно средство за заштиту права човека и грађанина, независно од редовних средстава. Свако који сматра да је његово право повређено било којим актом, правним или материјалним, од било кога носиоца јавних овлашћења или другог субјекта, требало би да има право да поднесе тужбу за заштиту права и грађанина.

Ове тужбе би се подносиле такође вишем суду, на пример републичком врховном суду. Овај би суд такође имао право да тужиоца упути на редован поступак.

Даљи мој предлог у вези је с низом случајева правоснажних одлука које се више не могу изменити, а јасно је да је у том конкретном случају одлука незаконита, или да је законита али неправична и несоцијална. Кад је реч о кривичном праву, ту постоји право помиловања поглавара државе, но у највећем броју случајева оваквих могућности нема.

Ја мислим да би требало дати право Председнику Републике да, кад су у питању правоснажни акти, уколико су неправични или несоцијални, или не одговарају духу поретка, или основним начелима права, или положају човека у друштву, може донети одлуку да тај акт не буде у целини или делимично примењен.

Најзад, Преднацрт Устава у заштити уставности и законитости иде тако далеко да успоставља судску контролу уставности и самих савезних закона, дајући Уставном суду право да овакав неуставан закон поништи. Кад ни највиши правни акт, савезни закон, не може избећи контроли уставности, онда то утолико пре треба да важи за сваки други акт нижи од савезног закона. а поготову за управни акт. Оваква контрола за неке врсте важних управних аката могла би се дати Уставном суду.

Асистент Обрад Станојевић: ПРАВО ПОЈЕДИНАЦА НА ПОПУЛАРНУ ТУЖБУ. — Проф. Лукић је предложио као прву тачку свога предлога да се уведе могућност за сваког грађанина *(Проф. Лукић упада:* За сваки субјект, било физички било правни) за сваког грађанина да покрене поступак уколико је у питању друштвена својина. Ако је својина друштвена, то не значи да припада и сваком појединцу. Друштвено није исто што и аритметички збир свих грађана и свих субјеката, физичких и правних и према томе не може свако да покреће поступак. Иначе то би било као нека врста делегације *(Један глас: actio popularis)* а не принцип субјективног права, јер то субјективно право не постоји.

При оваквом стању ствари треба водити рачуна о кверулантском карактеру појединих људи који би то право злоупотребили на такав начин да би судове који се тиме баве довеле до претрпавања са парницама.

Проф. др. Лукић (упада): Што би био претрпан? А да ми губимо сваки дан милионе?

Асистент О. Станојевић (наставља): Мислим да би требало дати могућност иницијативе за покретање поступка. Постоји механизам да се то уреди. Постоји јавно правобраниоштво. *(Проф. Стјепановић:* Тужиоштво).

Проф. Лукић (поново упада): Он не може да земљу која је конфискована упише у земљишне књиге...

Асистент О. Станојевић: Мислим да би требало дати неки филтер како се не би за све и свашта покретали спорови. И сад постоји могућност да грађанин интервенише код јавног правобраниоштва. Ипак важно је покренути народне масе да штите друштвену својину.

Асистент Александар Вацић: ОДНОС ТРЖИШТА И ПЛАНА У ПРИВРЕДНОМ СИСТЕМУ ЈУГОСЛАВИЈЕ. — Преднацрт Устава ФСРЈ по многим елементима чини значајна одступања од онога што се обично подразумева под уставом, у односу на теоријски појам устава, као и у односу на раније уставе Југославије, пре свега у том смислу да он нормира не само основне политичке и правне институције и механизам власти, већ на известан начин дефинише и друштвено-економски систем земље уопште. Или, да се позовемо на реферат друга Кардеља, „Преднацрт предвиђа да наш устав не буде само устав државе, него да у исто време буде и специфична друштвена повеља, која ће дати материјалну базу, политички оквир и подстрек за све шири размах и унутрашњи развитак механизма друштвеног самоуправљања и непосредне демократије." У складу са општим ставовима историјског материјализма, дефинишући социјалистички систем, Преднацрт Устава полази од привредног система, узимајући на себе задатак да „формулише и учврсти основне социјалистичке економске односе, то јест односе у производњи и расподели" — „реалну основу на којој се диже политичка и правна надградња и којој одговарају и одређени облици друштвене свести" (Маркс: *Прилог критици политичке економије,* Предговор). Посматран са тог аспекта, Преднацрт Устава не представља само највиши акт државне власти који на одређен начин утиче на развој привредног и друштвеног система већ и један научни документ који излаже теоријску концепцију социјалистичког друштвеног уређења у целини и привредног система, о коме ће овде бити речи посебно. Као такав, теоријски систем који Преднацрт излаже, као и сваки теоријски систем уосталом, може се анализирати са два аспекта. Пре свега, полазећи од премиса, на којима је систем развијен, као датих, може се анализирати сам систем са становишта унутрашње логичности и усклађености општих закључака теорије са премисама на основу којих је изведена, и друго, цео систем се може посматрати са становишта његовог

односа према стварности, при чему се, у ствари, анализи подвргава избор премиса на којима је систем развијен, као и њихова усклађеност и међусобна градација. Сваки од ових аспеката покреће читав низ питања од којих највећи део не може бити ни поменут акамоли исцрпно анализиран у једној дискусији као што је ова. Отуда ћемо, како је напред наговештено, у овом излагању разматрати само један од аспеката система — привредни систем, или тачније речено само један од проблема социјалистичког привредног система, однос тржишта и плана.

1. *Ставови Преднацрта о односу тржишта и плана.* Преднацрт Устава није ни на једном месту на експлицитан начин заузео став по питању односа тржишта и плана у социјалистичкој привреди. Међутим, анализа његових основних начела и одредаба које се односе на друштвено-економско уређење, осталих одредаба које додирују ово питање, као и дискусије која је о овом питању вођена у Савезној народној скупштини, даје нам довољно елемената да дођемо до става који у том погледу Преднацрт заузима. Пођемо ли од основних начела, у којима се у другом делу (II) дефинише социјалистички друштвено-економски систем у целини, у њима налазимо и све елементе теоријског појма социјалистичког привредног система. Међу тим елементима, у ставу који говори о ослобођењу рада (ст. 4), налазимо да се „усклађено друштвено планирање, у коме учествује и сам радни човек", као пут за свестрани развој производних снага истовремено појављује и као средство за коначно ослобођење рада. Међутим, међу овим начелима налазимо и једну другу одредбу, у којој се наглашава да „слободна иницијатива, активност и утакмица" радних људи у радним организацијама представљају такође елементе који доприносе развоју друштвене производње и унапређењу друштвених делатности, при чему се у ствари имају у виду како самосталност и слобода иницијативе радних организација тако и тржишни, робно-новчани односи који из те самосталности произилазе. Преднацрт је дакле већ у основним начелима указао на присуство елемената плана и тржишта у социјалистичком привредном систему Југославије, као и противречност која из тога произилази, али при том није на изричит начин дао и критеријуме за разрешавање ове противречности. Да бисмо могли доћи до његовог става о односу ових појава морамо навести основне одредбе Преднацрта које се тичу ових питања.

Тако, пре свега, чл. 9, у коме се указује на моменте које обухвата самоуправљање радних људи на основу друштвеног рада, између осталог предвиђа и право и дужност радних људи да „самостално организују производњу или друге делатности радне организације и утврђује планове и програм делатности и развоја организације", при чему се у ствари с једне стране указује на самосталност привредне (радне) организације у односу на органе власти, али истовремено подвлачи и њена самосталност у односу на друштвене планове, односно њена непосредна упућеност на тржиште. Исти смисао има и чл. 15, ст. 1, који предвиђа да „Радна организација самостално утврђује услове размене својих производа и услуга", што још јасније указује на тржишни карактер односа радних организација једних према другима, мада је овоме донекле противречан следећи

чл. 16, ст. 3: „Органи самоуправљања радне организације одлучују у складу са уставом, законима, друштвеним плановима и статутом организације о пословима одређеним законом и статутом радне организације.“ По нашем мишљењу овај члан има уже значење од претходног јер говори о начину вођења „послова предвиђених законом“ — а не о управљању радном организацијом уопште, према чему је усмерен чл. 15.

На тржишни карактер привреде и самосталност радних организација указује и чл. 29, ст. 3, у коме се, пошто су наведени инструменти за остваривање утицаја друштвено-политичких заједница на развој привреде, међу којима је поменут и план, наглашава да се „тим актима (друштвеним плановима) не може вређати уставом и законом утврђено право самоуправљања радних људи и радних и других организација.“ Ако имамо у виду раније наведене одредбе Преднацрта, из којих произилази право привредне (радне) организације и радних људи у њој да самостално организују производњу или другу делатност, односно самостално утврђују услове размене својих производа и услуга, сматрамо да оваква одредба чл. 29, ст. 3, као начело друштвено-економског уређења у чијим одредбама је и нашла своје место, знатно сужава могућност активног утицаја заједнице на привредна кретања путем привредних планова и на тај начин план великим делом претвара од инструмената непосредне економске политике у предвиђање које се може реализовати само ако радне организације усвоје смернице развоја који он сматра потребним, што, с обзиром на могућност да радна организација делимично или у целини не прихвати његове смернице, не мора увек бити случај. Из овога нам одредба чл. 111 Преднацрта да „Федерација друштвеним планирањем утврђује правац привредног развоја земље и основне односе у расподели друштвеног производа“ изгледа доста неодређена, јер, с обзиром на напред изложене начелне ставове Преднацрта из главе II (друштвено-економско уређење), не видимо могућности ни ефикасне инструменте за остваривање оваквог утицаја.

Општи утисак који смо из ових као и осталих одредаба Преднацрта стекли јесте да је он, не заузимајући директно став по питању односа тржишта и плана, реалан однос снага даље померио у корист тржишта, односно да су елементи који указују на самосталан положај и слободу радних организација, као и тржишни механизам који из те самосталности произилази, у њему нашли далеко више места од елемената који указују да је социјалистичка привреда плански, на друштвено организован начин вођена привреда. На овакав закључак упућује и место које је плану дато у основним начелима, у којима је план поменут само у другом реду, као један од инструмената за коначно ослобођење рада, а не и као један од основних атрибута социјалистичког привредног система. Исто тако у одредбама које се односе на друштвено-економско уређење најпре наилазимо на одредбе које кроз самоуправљање радних људи дефинишу самосталност радне организације (чл. 9), да би се тек касније у чл. 29 одредили задаци друштвено-политичких заједница и поменуо план као један од инструмената за њихово остварење, са ограничењима која у склопу са

осталим одредбама Преднацрта знатно сужавају могућност ефикасне реализације плана и свесног утицаја заједнице на опште привредне токове. Утисак који је Преднацрт у овом погледу оставио на мене јесте да је ишао за формулацијом система који ће се усклађивати аутоматски, система у коме се потребна и друштвено целисходна кретања укупних привредних токова остварују сама по себи, као прост збир међусобно независних активности самосталних радних организација. Мислимо да на овакав закључак упућује и оцена система коју у свом реферату даје друг Кардељ, у коме се, после излагања подручја друштвених односа која разрађује Преднацрт, закључује: „Основни смисао таквих уставних прописа је да целокупни привредни систем треба да обезбеди чврстину и даљи развитак таквих односа у производњи и расподели који ће сами по себи бити први и основни унутрашњи покретач и носилац не само напретка производње и развитка производних снага, него и сталног репродуковања социјалистичких друштвено-економских односа.“

2. *Дискусија ставова заузетих у Преднацрту.* Пре него што приступимо оцени оваквих ставова, уколико је утисак који они остављају тачан, треба да укажемо на посебан аспект са кога Преднацрт приступа питању односа тржишта и плана. Централно место у целом систему који Преднацрт предвиђа заузима у ствари човек као слободан грађанин и као произвођач у радној организацији или установи, на радном месту или у разним другим самоуправним телима. Отуда је основно питање које Преднацрт разматра у свим својим одредбама у ствари питање ослобођења човека од свих стега које имају своје порекло у ранијим друштвено-економским формацијама, као и од свих ограничења слобода човека која настају из одређених деформација специфичних за социјалистичко друштво у првим годинама његовог развоја. Брига којом је Преднацрт заокупљен јесте брига како да се човеку загарантују и реално омогуће сва права и слободе која дају могућност његове свестране афирмације и ослобођења у свим процесима привредног и друштвеног живота уопште. Као један од основних аспеката оваквог положаја човека који Преднацрт предвиђа, свакако је његов положај у радној организацији у којој ради, његово право да управља том организацијом, да одређује њено кретање, врсту и карактер делатности, начин расподеле оствареног производа, услове размене производа и услуга самостално — независно од сваког облика власти. Такав смисао је несумњиво једини смисао који развој социјалистичког друштва може и сме да има. Међутим, нужна последица оваквог система, у коме радна организација добија све већу слободу и самосталност у односу на укупна привредна кретања, коју, чини ми се, редактори Преднацрта нису у потпуности имали у виду и вероватно нису свесно хтели постићи, јесте све даље јачање тржишних односа у привреди на рачун плана као инструмента друштвено организованог начина руковођења привредом. Овакав развој, у коме план као начин свесног регулисања укупних привредних токова у привреди све мање долази до изражаја, свакако није без граница; преко одређеног степена он, по нашем мишљењу, не представља смер који одговара законитостима развоја социјалистичког друштва. Квалитативан корак напред, који је социјалистички

привредни систем учинио у односу на капиталистички, огледа се, између осталог, управо у планском карактеру социјалистичке привреде. Док је капиталистички начин производње у својој основи везан за индивидуално предузеће и појединца као носиоца привредне активности, при чему се укупни привредни токови формирају као прост збир њихових независних привредних акција (уз напомену да се у каснијим етапама развоја капитализма све више појављују извесни елементи подруштвљавања процеса производње и друштвеног организовања привреде, чиме се у ствари антицципирају односи социјалистичког начина производње), социјалистички привредни систем је од самог почетка постављен на основама друштвено свесног организовања кретања привреде. Наглашавамо друштвено свесног, јер је свест компонента која прати сваку привредну активност, па и активност појединачног капиталисте; оно што капитализму недостаје то је свесно усклађивање активности сваког капиталисте са активношћу осталих и препуштање тржишту да верифицира или оповргне њихова индивидуална предвиђања. У социјализму се привредни токови формирају не као прост збир случајних и независних акција појединих неповезаних производних јединица већ као реализација унапред свесно постављених циљева привредног развоја, из којих, у крајњој линији, произилазе сви посебни и појединачни привредни процеси. То наравно не значи да се изјашњавамо за такав систем планирања у коме су сви нивои планирања (федерација, република, срез, општина и сви они према предузећу) међусобно непосредно повезани, тако да се сваки план нижег нивоа непосредно изводи из претходног, појављујући се као његова конкретизација и реализација, при чему је искључена свака могућност слободне иницијативе и одлучивања произвођача на свим нивоима, али сматрамо да однос између ових различитих нивоа планирања у сваком случају мора бити такав да омогућава остварење онаквих привредних кретања које предвиђа план привредног развоја заједнице као целине. У том смислу сматрамо да *наглашавање потпуне самосталности привредних* организација у односу на друштвено планирање, као и независности појединих нивоа планирања, ствара формалну могућност да се задаци и смернице привредног развоја које предвиђа савезни друштвени план не реализују. Подвлачимо формалну због тога што ће у сваком случају реална кретања привреде и поједини нивои планирања нормално бити међусобно усклађени — али значајну због тога што посматрана у склопу система оваква формална могућност може да се претвори у реалну опасност појаве неусклађености планова различитог нивоа као и разилажења одредаба друштвених планова и стварних привредних кретања.

3. *Расподела друштвеног производа у светлу односа тржишта и плана.* Ради доношења правилне опште оцене става који Преднацрт Устава заузима у погледу односа тржишта и плана, као и ради схватања правих оквира и сврхе критике коју у односу на њега чинимо, сматрамо за потребно да укажемо неке пројекције које овакав став Преднацрта има на друге токове привредног живота. При овом имамо у виду пре свега расподелу друштвеног производа. Већ основна начела Устава садрже у себи општи принцип социјалистичке расподеле према раду, да би се у одредбама које се односе на друштвено-економско уређење тај принцип и нор-

мативно формулисао. Чл. 10, ст. 1, Преднацрта предвиђа: „Производ друштвеног рада остварен у радној организацији дели се између радне организације и радних људи појединачно и друштвене заједнице према начелу расподеле према раду.“ Мислимо да се одредбе овога члана као целина не би могле прихватити. По нашем мишљењу критеријум расподеле према раду не може бити критеријум по коме се производ рада остварен у радној организацији дели између ње и друштвене заједнице. Критеријум расподеле према раду јесте критеријум које се може примити само у односу на онај део друштвеног производа који је намењен личној потрошњи непосредних произвођача — а да би се до њега дошло морају се од друштвеног производа претходно одбити сви производни фондови (фонд просте и проширене репродукције и резервни фонд), трошкови управљања изван процеса производње, фондови опште потрошње (школство, здравство, итд.), као и фондови социјалног осигурања (фонд за неспособне за рад). Критеријум по коме се укупан производ сваке радне организације дели на ове фондове, а посебно критеријум по коме се он дели на фонд личне потрошње и остале фондове, није критеријум расподеле према раду. Тако је фонд амортизације одређен реалним темпом трошења средстава за производњу, резервни фонд природом привредне делатности и начином поделе ризика који произилази из објективних околности у којима се она развија, док се фонд акумулације одређује у складу са циљевима економске политике земље, односно пре свега планираним темпом привредног раста земље. Слично стоји и са осталим наведеним фондовима. Који ће део производа радне организације одлазити у фонд личне потрошње а колики у различите друге фондове, питање је које се може решити само на основу критеријума који произилазе из економске политике и циљева који се њоме желе остварити — али је извесно да се ти критеријуми ни у ком случају не могу формирати на нивоу производне (радне) организације, будући да она представља само једну производну јединицу која по природи свог положаја није у могућности да своја кретања планира независно од осталих привредних јединица. Одлука о томе може бити донета само и пре свега на нивоу привреде као целине.

Ни следећа два критеријума расподеле, који су дати такође у чл. 10 и који треба да представљају конкретизацију начела расподеле према раду, по нашем мишљењу не могу бити прихваћени. По чл. 10, ст. 2, „Ради остваривања расподеле према раду, друштвена заједница одређује општа мерила расподеле на такав начин да радној организацији и радним људима припада у расподели остварене вредности производа друштвеног рада део који је сразмеран производности рада радне организације и зависи од пословног успеха радне организације.“ Уколико принцип социјалистичке расподеле према раду схватимо тако да „поједини произвођач добија назад од друштва — после одбитака — тачно онолико колико му даје“ а „оно што му је он дао — његов је индивидуални квантум рада“ (Маркс: *Критика Готског програма,* 1950, с. 21), онда сматрамо да производност рада не може бити критеријум који непосредно одређује висину учешћа у расподели друштвеног производа, ни у односу на радну орга-

низацију ни у односу на појединца. Наиме, пошто је производност рада сложан показатељ на чију величину утиче више фактора, као што су природни услови, техничка опремљеност рада, организација рада, итд., тако да квалификованост рада и залагање произвођача представља само један од фактора који је одређују, из чега произилази да њихов утицај може бити неутралисан или увећан дејством осталих фактора, производност рада може бити већа или мања и уз исти утрошак радне снаге, исту квалификованост рада и залагање произвођача. На пример у руднику чија је руда богатија, под једнаким осталим условима исти рад резултираће у различитој количини производа за исто време, у двема фабрикама које производе исту врсту производа већа техничка опремљеност рада у једној од њих (а која је најчешће резултат улагања средстава која обезбеђују друштвено-политичке заједнице различитих нивоа, или чак заједница у целини) даће исто тако под једнаким осталим условима за исто радно време и уз исти утрошак радне снаге већу количину производа. У том смислу сматрамо да се производност рада може узети као непосредан критеријум за остварење расподеле према раду само у оквиру једне радне организације и то за произвођаче који раде под једнаким условима, док њена даља примена захтева посебне облике квантификације радова различитог конкретног облика и различитог степена квалификованости. За одређивање учешћа целе радне организације у расподели производа који је она остварила, расподела према производности рада као непосредан критеријум по нашем мишљењу не долази у обзир. Учешће радне организације у оствареном производу у сваком случају представља изведену величину. Оно је једнако разлици између производа рада те радне организације и неопходних одбитака о којима је напред било речи а чија величина највећим делом зависи од конкретне економске политике заједнице као целине, односно циљева привредног развоја који су нужно везани за привреду друштва у целини. Други облик одређивања учешћа радне организације у расподели био би његово извођење из учешћа свих произвођача појединачно, уколико имамо у виду да сваки произвођач у апсолутном износу од друштва добије — после одбитака — онолико рада у облику материјалних добара колико му је у облику живог рада сам дао. Међутим, овакав приступ био би микроекономски, и претпоставља да је одређено учешће индивидуалних произвођача — а ово може бити одређено само као део фонда који одлази на личну потрошњу, односно није дата већ изведена величина. Отуда је ова друга могућност само математичка а не и економска.

Сличне примедбе могу се упутити и другом критеријуму који служи као конкретизација економског принципа расподеле према раду — пословном успеху радне организације. У реалним кретањима појавног света несумњиво је да ће пословни успех радне организације имати утицаја на величину учешћа радне организације у расподели производа који је остварен у њој, шта више он ће нормално служити као полазна тачка за утврђивање величине тога учешћа, али сматрамо да у теоријски дефинисаном систему социјалистичке привреде њему нема места. Расподела према пословном успеху као начело система значила би у ствари расподелу према

заради а не према раду. Она практично значи да је свакој радној организацији дата отворена могућност да користећи варијације у односу понуде и тражње — које под одређеним условима може и сама изазвати — оствари извесна новчана средства која не потичу из уложеног рада већ су резултат формирања цена изнад вредности производа или услуга те организације. Такав принцип као критеријум расподеле значио би у ствари неограничену могућност неконтролисане прерасподеле националног дохотка јер је очигледно да оно што једна радна организација или цела привредна грана остварује изнад вредности својих производа или услуга није апсолутни већ само релативни вишак, вишак за њу истовремено је губитак за неку другу радну организацију, привредну грану или потрошаче који плаћају вишак изнад нормалне цене ових производа. (*Проф. др Никола Стјепановић:* „Чл. 114 решава ова питања и даје могућност контролисања цена"). Сматрам да могућност интервенције од стране федерације у облику непосредног одређивања цена коју предвиђа чл. 114, у односу на начело изнето у чл. 10 Преднацрта представља само изузетак јер је немогуће да су одредбе члана који регулише питања друштвено-економског уређења и члана који разматра питање надлежности федерације одредбе истога ранга. Треба, сем тога, имати у виду да је реч о тржишном механизму као нормалном облику функционисања привредног система, док чл. 114 предвиђа само могућност интервенције за изузетне случајеве а не као нормалан начин усклађивања привредних токова. Мислим да механизам привредног система, односно друштвени критеријуми морају омогућити да се у оствареним новчаним приходима радних организација издвоји онај део који је резултат уложеног рада радних људи те организације од дела који је резултат природних услова, техничке опремљености рада (за коју, уосталом, средства могу дати и најчешће и стварно дају друштвено-политичке заједнице различитих нивоа — општина, срез република или чак федерација) или кретања на тржишту. Иначе ће се увек остваривати извесна стихијска, неконтролисана прерасподела националног дохотка која у ствари крши принципе расподеле према раду, омогућујући да се дохоци појединих произвођача и радних људи прелију у џепове других, односно да се у руке извесних грана привреде које производе под повољнијим условима или су моментано у повољнијој ситуацији на тржишту, преливају средства других грана, или чак свих области друштвених активности које по природи своје делатности нису везане за промет и тржиште — те отуда и немају могућност да кроз тржишни механизам поправе свој положај. Мислим да се илустрација за овакво мишљење лако може и данас наћи у положају просвете, школства, здравства и неких других непроизводних или производних активности чија делатност није непосредно везана за промет, док су друге исто тако непроизводне активности, чија је делатност везана за промет (трговина, банкарство, кредитне установе, осигурање) у стању да акумулишу знатна новчана средства обезбеђујући својим радницима и службеницима знатно повољније услове од осталих радних људи запослених у другим областима друштвене активности.

Због свих ових момената сматрамо да су далеко прихватљивији критеријуми које је Преднацрт заузео у члановима 29 и 30, по којима свака друштвено-политичка заједница одређује опште оквире расподеле друштвеног производа, остављајући при том простор за афирмацију и учешће непосредних произвођача у одлучивању о расподели друштвеног производа, док би основна начела, по нашем мишљењу, требало да садрже одредбу по којој друштвена заједница као целина одређује основне критеријуме расподеле, руководећи се општим циљевима развоја привреде и начелом расподеле фондова личне потрошње према раду.

4. *Оцена изнетих ставова Преднацрта и закључци.* Најзад, пре него што на основу ових излагања учинимо и конкретне предлоге, желели бисмо да тачно одредимо границе примедаба које смо на Преднацрт Устава учинили. Пре свега, сматрамо за потребно да поновимо да је у погледу односа тржишта и плана реч о утиску који је Преднацрт на нас оставио, који, наравно, не мора бити адекватан идејама које прожимају Преднацрт. Сигурно је да нисмо ни обухватили све одредбе које додирују питање односа тржишта и плана, као што је сасвим могуће да у анализи поменутих одредаба њихове међусобне релације нису тачно утврђене. С друге стране, очигледно је да су институције плана и свесног управљања привредом у целини у Преднацрту Устава реално присутне. Оно што је био крајњи циљ свих ових излагања јесте жеља да се плански карактер привреде, квалитет свесности и друштвене организованости развоја привреде као целине јаче истакне, управо зато што мислимо да је тај атрибут нови квалитет социјалистичког привредног система и начина производње у односу на капиталистички који му је претходио. Друго, сматрамо да у Преднацрт треба да уђу одредбе које на недвосмислен начин дају елементе за решавање питања односа тржишта и плана, односно критеријуме на основу којих ће се сукоб интереса појединаца и радних организација, као и сукоба радних организација и заједнице као целине, решавати у складу са интересима заједнице као целине. То због тога што је, мислим, неспорно да социјалистички систем није имун од различитих противречности ни супротности које настају из објективних токова његовог развоја. У том смислу се и у социјализму на привредном плану могу појавити сукоби појединачних, посебних и општих друштвених интереса. Задатак је система да пружи механизам и путеве за решавање ових сукоба, при чему, по мом мишљењу, решавање ових сукоба треба да за основни критеријум увек има интересе заједнице као целине. Преднацрт помиње овакве могућности на неколико места али не даје критеријуме за решавање ових сукоба. Тако, на пример, у ставу трећег дела (III) основних начела у другој реченици стоји да радни људи управљају друштвеним средствима за производњу „истовремено у сопственом интересу и у интересу друштвене заједнице, самостално и у оквиру закона и друштвених планова, одговорни један другоме и друштвеној заједници као целини." Као декларација овај став је сасвим прихватљив, ако имамо у виду само његово позитивно развијање, односно сагласност интереса радних људи у радној организацији и заједнице, односно самосталност радне организације у складу са законом и друштвеним планом. Међутим,

питање је шта ће бити ако то није случај, ако радна организација донесе извесне одлуке које су од непосредног интереса за њу, али на штету других радних организација, потрошача или заједнице као целине. На пример, радна организација донесе одлуку о повишењу цена иако за то нема основа. Имамо у виду могућност интервенције коју предвиђа чл. 114, али сматрамо да у основним одредбама система треба да буде заузет начелан став о начину решавања оваквих могућих супротности иако се оне и не морају стварно појавити. Отуда, мислим, да би овај став можда могао да буде формулисан тако да радни људи у радној организацији у управљању друштвеним средствима за производњу кроз интерес заједнице остварују и свој интерес, самостално у општим оквирима које одређују закон и смернице друштвених планова, или на неки погоднији начин са истим смислом.

Изражавајући мишљење да плански карактер привреде треба да буде јаче истакнут, желели бисмо истовремено да кажемо да самоуправна права радних организација и радних људи у њима не могу имати карактер неограничених права апсолутне слободе и самосталности од заједнице већ да морају у крајњој линији изражавати интересе друштвене заједнице као целине. Отуда, дакле, систем мора садржавати механизам који ће омогућавати да се потенцијално могуће супротности појединачних, посебних и општих интереса увек решавају пре свега у складу са интересима заједнице као целине. Теоријски основ за овакав став налазимо и у основним премисама на којима је изграђена целокупна марксистичка економска наука. Прво, производња има увек друштвени карактер, извесни појавни облици самосталности представљају само привид испод кога стоји реална тесна повезаност сваке производне јединице са привредом као целином. Друго, законитости економских кретања могу се сазнати и свесним утицајем друштва убрзавати само имајући као полазну основу привреду једног друштва у целини — све остале законитости у односу на ове изведене су и као такве од секундарног значаја.

Изјашњавајући се за јаче истицање плана, морам да укажем и на једно питање које је у дискусији о Преднацрту за округлим столом на Правном факултету поменуо и друг Киро Глигоров, питање односа система и плана, као један вид питања односа материјалних и нституционалних оквира привредног система. Никакво планирање у Југославији данас не би имало реалне изгледе на успех уколико не би полазило од самоуправљања људи у радним организацијама и самоуправним установама као реалне основе социјалистичког друштвено-економског система у Југославији. Између материјалне основе и институционалних оквира мора постојати одређен склад. Смисао ових излагања отуда није ни једног момента био у пледирању за реституисањем било каквих облика планирања које је наш привредни друштвени развитак већ давно превазишао. Али, то је идеја водиља ових излагања, сматрам да елемент свесности у начину управљања привредом као целином, друштвене организованости усклађивања привредних токова, мора у сваком случају бити присутан у социјалистичком привредном систему. Облик испољавања овог свесног утицаја мора и треба да еволуира. Мислим да је смисао развоја соција-

листичке привреде на том плану у томе да у складу са општим процесом одумирања државе планирање развоја привреде постепено излази из надлежности органа који су истовремено и органи власти и да све више постаје делатност самих произвођача и производних јединица, али не самосталних, независних, већ удружених и обједињених, повезаних преко представника који ће бити у стању да на адекватан начин свесно усклађује токове привредног живота заједнице у целини. Мислим да је појам друштвено-политичке заједнице, који Преднацрт Устава помиње у више чланова (29, 30, итд.) имао за задатак да укаже управо на овај смер развоја социјалистичког привредног система у Југославији. С друге стране, у складу са тим општим ставом, мислим да Преднацрт треба да на јасан начин у основним начелима заузме став по коме свестан карактер привреде долази испред тржишних односа и да су закони тржишта у крајњој линији подређени оквирима које одређује план. Одговарајући на питање које смо поменули на почетку овог пасуса, мислимо да су у сваком случају у сукобу материјалне основе и нституционалних оквира ови последњи они који су подређени материјалној основи из које проистичу и са којом се у крајњој линији морају увек усагласити. То је логична последица општег односа друштвене основе и друштвене надградње, као закона који се, иако се односи на област друштвених кретања, остварује снагом природних закона.

Треба, после свега, напоменути да је цело ово излагање имало карактер анализе унутрашње садржине и логичне усклађености система који Преднацрт дефинише, јер у њему није на систематски начин разматран други аспект анализе система, његов однос према стварности. Са свог аспекта систем се сада не би ни могао анализирати, јер ће тек разрада уставних начела која ће уследити у органским законима и, пре свега, функционисање привредног и друштвеног система у стварном животу њему дати коначан облик и са тим све елементе који су потребни за овакав вид његове анализе. Сасвим је могуће да ће елементи планског карактера привреде и свесности регулисања привредних токова бити у реалном систему развијени управо на начин који смо у овим излагањима сматрали пожељним, уколико је он исправан, у ком случају би и указивање на извесне потенцијалне супротности које би се систему могле појавити на овом степену његовог дефинисања у Преднацрту Устава, што је било предмет ових излагања, добрим делом постало беспредметно. Међутим, како смо у првим реченицама истакли, Преднацрт Устава схватамо не само као најважнији правни акт већ и као документ који на теоријски начин дефинише друштвено-економски систем земље, одражавајући истовремено како степен развоја друштвеног и привредног развитка земље, као и степен развоја друштвених наука у њој. Прихватајући га као систем, сматрали смо за потребно да укажемо на ове могуће супротности система. То утолико пре што ће Преднацрт Устава Федеративне Социјалистичке Републике Југославије, као и Програм Савеза комуниста Југославије, уосталом, бити веома исцрпно студиран у многим земљама. Та чињеница нас ставља пред двоструку одговорност. Пре свега чини нас одговорним пред свима за теоријске ставове које је Преднацрт заузео, а

с друге стране, чињеница да ће Преднацрт бити једним делом водиља за многе земље које у Југославији виде свог претходника, утолико што ће оне извесне своје проблеме решавати, између осталог, и на основу теоријских ставова и праксе нашег система, чини нас посебно одговорним пред народима ових земаља. У том смислу, имајући у виду да по Преднацрту нови Устав треба да буде не само устав државе, већ и устав друштва у свим областима његовог живота, мислим да сви имамо не само право него и дужност да у његовом доношењу активно учествујемо. Моје излагање почивало је на таквом односу према Преднацрту Устава.

Доцент. др. Иван Максимовић: Ја мислим да се може ставити као начелна примедба Преднацрту Устава да је у њему изложен читав низ категорија у којима се алтернативно разумеју економски, социолошки, правни и чак филозофски појмови.

1. *О категорији рада.* — Категорија рада у економској теорији значи саму делатност, функцију радних маса, производњу економских добара или робе. Према томе, те функције се друштво не може ослободити јер је функција производње природна нужност која ће то остати док постоји човечанства и света. Према томе, кад се каже „ослобођење рада“ то је са економске тачке бесмислица и мислим да је друг асистент Васић у праву. А кад се говори о филозофском појму ослобођења рада, онда је опет друг проф. Гамс у праву. А обојица су у праву због тога што је вероватно Преднацрту Устава било немогуће раздвојити их без врло брижљивог разликовања појмова, или без неког допунског коментара који би прецизније дефинисао појмове с обзиром на њихова разнолика значења у појединим друштвеним наукама. Мислим да је у томе правцу далеко успелија наша творевина Статут Савеза комуниста у коме су привредни проблеми обрађени у посебној глави те је могуће о свима категоријама дискутовати као о економским категоријама: сваки друштвени однос значи економску категорију.

У Преднацрту Устава чини ми се да је те неспоразуме немогуће спречити, а нарочито у уводном делу где се излажу основна начела. И у другом и трећем делу имамо низ категорија које су непрецизно формулисане ако се посматрају са економске тачке гледишта, као што су ослобођење рада, друштвена својина, немогућност повратка на било који систем експлоатације, итд. Ту се упоредо стављају различите категорије, а читав дух, читава структура и смисао реченица врло је уопштено изражен и не зна се да ли се она односи на економско, политичко, друштвено...

На пример, категорија јединства и једнакости права и дужности и одговорности које се остварују радом је бесмислица у економском смислу речи, тј. да се дужности и одговорности остварују радом. Са економске тачке гледишта радом се остварује доходак, рад је нужност за појединца и друштво као целине...

2. *Место и функција планирања.* — Ја бих се сложио са општим ставом који је изнео друг асистент Вацић да нема извесне консистености у Преднацрту у вези са местом и функцијом планирања у систему, иако брижљива анализа чл. 11, 12 и 14 може да укаже да се, ипак, одредила улога и функција врховних органа у планирању у федерацији.

Истина, није се прецизно одредио однос између плана и тржишта, и није се можда одредило оно што је друг Вацић дефинисао као основни атрибут социјалистичког друштва, наиме свесно планирање друштвених односа у економској сфери. Ја лично мислим да то није случајно што је то овако и дато, јер је чињеница да и Устав мора да изражава извесне противречности друштвене и материјалне у којима се налази социјализам уопште, а посебно социјализам у нашим, југословенским приликама.

Чињеница је да је наш специјални тип социјалистичког развитка пошао једним путем који је значио уједно и негацију оног привредног система и односа какви су се развијали за тридесетак година у Совјетском Савезу, а који су значили негацију извесних начела у политичкој сфери, у економској сфери заштите основних права човека. И чињеница је да смо ми, тежећи новој формули, новим односима и новој концепцији социјалистичког система пошли једним путем који је и историјски и теориски био потпуно неутрвен.

Чињеница је да и у фази у којој се сада налазимо ми нисмо решили све проблеме ове историјски нове варијанте социјалистичког система. Наиме наш систем је природно и нужно дуалистичан и противречан.Он се креће између захтева да се задовоље извесна права човека која произилазе из марксистичког хуманизма и захтева да се штите извесни принципи који припадају било друштву као целини било привреди као целини.

Ја мислим да основни проблем нашег система није у томе што није довољно наглашена улога свесне активности и плана него у томе што ми нисмо нашли прецизнију форму и принципе да укажемо на који начин се свесна активност повезује са врло прецизираним циљевима социјалистичког развитка. Оно што нам данас по мом мишљењу недостаје и што дефинише социјализам, — то није свесна активност у привредној делатности. Извесних елемената планирања и свесне активности наилазимо, као што је приметио друг Вацић, и у капиталистичким земљама. Јер и тамо има итекако свесне активности, јер и тамо се појављује свесна активност не само у облику државе интервенције у привреди већ и међу односима појединих друштвених група и слојева. Па ипак кажемо да то није социјализам него да је то државна интервенција у привреди, или институционална интервенција друштвених класа и група.

Данас је све јасније да је повезивање свести и планирања само један атрибут социјализма, а други атрибут социјализма су други циљеви социјалистичког развитка, који имају не само своју економску страну, већ имају и филозофску, правну и политичку страну. Мислим да је то тренутно проблем који није могао бити дефинитивно решен у Преднацрту Устава зато што није био решен ни у нашој пракси. Питања на који ћемо начин прецизирати социјалистичке циљеве, шта ми хоћемо у економској политици, шта ми хоћемо у сфери људских односа да постигнемо, како ћемо те врло одређене циљеве да повежемо са институционалним оквирима нашег привредног и друштвеног плана.

Ми заиста истичемо у центар нашег друштвено-економског система једну личност која није више *homo oeconomicus* него *homo socialis*, једног човека кога хоћемо да изграђујемо, који треба да буде слободан, несме-

тан и неспутан у своме развитку. Међутим, таква концепција нема још своју довољну подлогу у институционалним и економским оквирима у којима се ми крећемо. Отуда су извесне противречности између интереса појединаца и интереса друштва као целине, између интереса привредних организација, фабрика и друштва као целине.

3. *Економска политика на дуг рок.* — На трећем месту желим да истакнем да није прецизније одређена наша економска политика на дуги рок у једном периоду који сигурно неће мењати за наредних низ година. Није дефинисана економска политика, према томе нису дефинисани циљеви привредне делатности за један дужи период, а кад они нису дефинисани, онда све институционалне и друге организационе мере које се предвиђају у Уставу су извесни правни оквири чија је садржина одговарајуће недовољно одређена.

Не стоји, на пример, у Преднацрту Устава да је циљ наше привредне политике у следећој епоси да се оствари привредни развитак у једној одређеној стопи пораста, рецимо, 10—15% годишње или не стоји да је наш курс да остваримо у будућем периоду мањи привредни развитак, да би остварили једну сталност у расподели дохотка, већи обим личне потрошње. Не стоји да је наш основни проблем данас да смањимо већ врло велике диспропорције привредног развитка појединих наших крајева, итд.

Сваки од ових циљева би захтевао, ако би био формулисан као конкретан циљ друштвено-економске политике, одређени тип планирања, одређену привредну политику у области цена, трошкова, расподеле дохотка, итд. И онда би можда требало да нађу у Уставу другачију формулацију. Овако, са једном, по мом мишљењу доста апстрактном, категоријом човека, иако хуманитарном и социјалистичком концепцијом, очигледно је да су све мере да се једна таква личност оствари мање или више апстрактног и формалног карактера. Тако да се не може дискутовати о практичној вредности тих мера који ми предвиђамо, јер та дискусија ништа нарочито не каже. Очигледно да кад формулишемо мисао да федерација има за задатак да обезбеди општи правац привредног и друштвеног развитка, основне односе у расподели друштвеног производа, да то мало значи уколико не знамо какве су делимично пропорције те расподеле које ми очекујемо да остваримо у следећој фази развитка.

4. *Однос тржишта и плана.* — На крају бих хтео да кажем да и у економској теорији и у економској пракси питање односа између тржишта и плана није до данас решено и према томе да би било нереално тражити да много прецизније елементе о томе садржи наш будући Устав. Неке чињенице и искуства стоје: да потпуно слободно тржиште у условима какви нису постојали ни у либералном капитализму, што називамо слободном конкуренцијом, представља свакако негацију планирања. Потпуна елиминација тржишта и увођење централизованог планирања какво смо ми донекле имали у административном планирању, и какво су имали Руси у једном дугом периоду свога развоја, такође значи негацију „планирања“

социјализма у смислу обезбеђења интереса било радничке класе у целини било појединачног човека.

Негде је решење на средини. То је готово све што данас знамо. Ми треба да имамо извесне елементе тржишта, нарочито у оквиру сектора потрошних добара и треба да имамо принципе који ће омогућити максимирање личних интереса и учешћа појединаца у производном процесу и расподели добити. Али, с друге стране, ми треба да имамо, и то стоји, ја не бежим од те речи јер не мислим да је то систем административни већ да је то систем економски, — више централизовано усмерено дириговање привредом које треба да обезбеди основне задатке социјалистичког развитка. Остаје да се види које. Јер то је претпоставка, по мом мишљењу, било каквог планирања које има социјалистички карактер. Јер социјалистичко планирање није само свесно планирање него и планирање за социјалистичке друштвене односе који могу с обзиром на специфичност постојећих услова, да се посредством плана различито остварују.

Према томе да ли ми желимо да регулишемо проблем расподеле дохотка или да усмеримо бржи развитак наше земље зависиће и степен централизованости планске акције федералних органа у таквом једном систему. Ако ми сматрамо да у нашој перспективи за следећих десет до петнаест година треба да остваримо стопу пораста друштвеног производа који неће прелазити 3—5%, нама више централизованог планирања, по моме мишљењу, не треба. А ако сматрамо да је наш привредни развитак спор и да је питање заосталости наш основни економски проблем, онда стопа пораста мора бити далеко већа а централизованије планирање је нужни императив.

У Преднацрту Устава, по моме мишљењу, та питања нису решена а требало би да нађу места у њему.

ДИСКУСИЈА О ПОЈМУ „ОСЛОБОЂЕЊА РАДА“

Асистент Александар Вацић: Ослобођење рада, по општем значају којим му је у Преднацрту дат, последицама на друштвено-економске односе које из њега произилазе, као и по учесталости којом се јавља у Преднацрту Устава и дискусијама које се око њега воде, представља свакако једну од најзначајнијих начела новог Устава. Због тога свакако заслужује да се и на овој дискусији о њему каже неколико речи.

И површна анализа текста Преднацрта показује да је реч о једној веома сложеној категорији чија се садржина не може схватити само на основу етимолошког значења употребљених израза. До правог смисла и значења ослобођења рада може се доћи само пажљивом анализом уставних одредаба, при чему треба да се утврде пре свега оквир и садржине ослобођења о коме је реч, односно да се утврди, прво, о чијем је ослобођењу реч и друго, да се утврди у чему је садржина тог ослобођења. Морам да признам да мени садржина овог појма није одмах била сасвим јасна, што може бити последица моје заинтересованости пре свега за

економско а мање за политичко и социолошко значење тога појма. Због тога сам одредбе у којима се овај појам помиње, као и делове реферата друга Кардеља о ослобођењу рада прочитао са посебном пажњом. Моја запажања у вези са тим појмом су следећа.

Ослобођење рада, као што је познато, истакнуто је као једно од начела социјалистичког друштвено-економског система, појављујући се као један од елемената који чине „неприкосновену основу положаја и улоге човека: „Ослобођење рада, које се обезбеђује укидањем најамних односа и стварањем таквих друштвених односа у којима радни човек одлучује о обнављању и проширивању материјалних услова свога живота, рада и напретка, као и свестраним развитком производних снага усмереним и усклађеним друштвеним планирањем у коме *учествује и сам радни човек* и који служи таквом његовом положају" Преднацрт Основна начела, II, став 4). Већ ова одредба начела Преднацрта даје елементе на основу којих се може доћи до извесних закључака о оквирима и садржини овог појма, али се мора признати да сам термин „ослобођења рада" још увек није довољно јасан. Посматрајући га са економског аспекта мислим да са становишта прецизности изражавања овај термин није најсрећније изабран. На овакав закључак упутила ме је анализа оних делова реферата друга Кардеља који се односе на ослобођење рада, из кога ћу навести само неколико места.

Пре свега у делу реферата који је посвећен основним друштвено-економским покретачким снагама социјалистичког напретка као први међу факторима који сачињавају ове снаге истиче се интерес ослобођеног рада, подразумевајући под тим „материјални, социјално-политички, културни и духовни интерес човека на радном месту, човека који равноправно одлучује како у производњи и раду, тако и у расподели [...]" (Преднацрт, с. 84—85). Из овог текста произилази да се под ослобођењем рода у ствари подразумева ослобођење човека на радном месту, односно радних људи. На исти закључак упућује и следећи став о овом питању, где се значај ослобођења рада за социјалистичко друштво упоређује са значајем који је за буржоаско друштво имала приватна својина. Наиме, по том ставу „Камен-темељац социјалистичке државе и социјалистичке демократије прелазног периода је, међутим, ослобођење рада од сваке експлоатације и од сваког најамног односа" (с. 85). Очигледно је да се овде под радом у ствари подразумевају произвођачи или радни људи уопште, будући да у економском смислу речи само човек може бити експлоатисан, као што само човек може бити у најамном односу.

Овакав смисао по нашем мишљењу имају и ставови о ослобођењу рада у оквиру излагања посвећеном друштвено-економском уређењу. У том делу реферата се каже: „Према томе, ако у Преднацрту Устава говоримо о слободном раду или ослобођењу рада, онда при томе, наравно, не мислим на постојање апсолутне слободе у садашњим условима нашег друштва, нити да је процес ослобођења рада завршен, него само на то да је радни човек ослобођен експлоатације и бирократско-етастичке самовоље [...]" (Преднацрт, с. 96). Најзад, извесне елементе за доношење закључка о садржини појма ослобођење рада налазимо мало даље, где се

после објашњавања нужности постојања извесних централизованих друштвених функција указује да су оне пре свега „одраз, оквир и средство оних односа што настају у друштвеној бази на основу ослобођеног рада, односно самоуправљања радних људи [...]“ (с. 97).

Сва ова наведена места дају нам више елемената на основу којих би се могло доћи до прецизније представе о појму ослобођење рада. Што се тиче првог питања које смо у вези са њим поставили, питање оквира свог појма, из наведених места излази недвосмислен закључак да се ослобођење о коме је реч односи на раднике, произвођаче или, што је тачније, на радне људе уопште, тако да употребљени израз рад у ствари има преносно значење, означавајући радничку класу, односно радне људе уопште. Иначе, уколико бисмо остали на економском појму рада, који је мени најближи, мислим да се у том случају израз ослобођење рада не би могао прихватити. Наиме, рад се може схватити као трошење људске радне снаге у процесу рада у коме се троше и други, материјални елементи, или се може схватити као утрошена и у производима опредмећена радна снага, као опредмећен рад. (Овог момента није битна подела рада опредмећеног у једном производу на пренесен и новододати рад, те је стога ни не узимамо у обзир.) И једно и друго значење је такво да се из њега не може ставити термин ослобођење — процес производње ће увек укључивати у себе трошење људске радне снаге, као што ће се, посматрани са тог аспекта производи људског рада увек моћи дефинисати као резултат рада, односно опредмећен рад. Схваћен на овакав начин рад се никад не може ослободити. Због тога као једино могуће значење термина рад у појму ослобођење рада остаје оно које смо напред поменули, у коме рад у ствари значи синоним за радничку класу, произвођаче или радне људе уопште.

Уколико је то значење, које је по нашем мишљењу једино и прихватљиво, управо оно које су му редактори Преднацрта хтели дати, сматрамо да тај израз није довољно прецизиран јер се из њега самог не може доћи до његових оквира ни садржине. Уосталом, сматрамо за потребно да напоменемо да је формулацију „ослобођење рада“ својевремено критиковао и Маркс у *Критици Готског програма*. Наиме, чл. 4 овог програма је предвиђао: „Ослобођење рада мора бити дело радничке класе у односу према којој су све остале класе само једна реакционарна маса.“ Критикујући овај став Маркс каже: „Прва строфа узета је из уводних речи Статута Интернационале, али је „поправљена“. Тамо се каже: „Ослобођење радничке класе мора бити дело самих радника“, овде, напротив, „радничка класа“ има да ослободи — шта? „рад“. Нека разуме ко може“ (*Критика Готског програма*, Београд, 1950, с. 25).

Толико о оквирима овог појма. Што се тиче његове садржине, изложени ставови омогућују нам да до извесних закључака дођемо и у том погледу. Из њих се види да се ослобођење рада може дефинисати прво на негативан начин — у ком погледу се ослобођење рада (радничке класе, радних људи) појављује као укидање експлоатације и најамних односа сваког облика, као и отклањање сваке „бирократско-етатистичке самовоље.“ Негативно дефинисано ослобођење рада, дакле, представља уки-

дање оних граница слободе и афирмације човекове личности које су пореклом из ранијих друштвено-економских система или су производ специфичних деформација које се јављају у првим годинама изградње социјализма. Позитивно дефинисано ослобођење рада (односно радних људи) представља у ствари самоуправљање радних људи у свим областима друштвеног живота, пре свега у области материјалне производње, односно такав положај радног човека у коме он „равноправно одлучује како у производњи и раду тако и на расподели", чиме се процес производње од управљања људима претвара у управљање стварима.

Закључак ових излагања био би да појмови „ослобођење рада", „ослобођен рад" и „слободан рад" нису најсрећније изабрани јер не изражавају тачно садржину коју треба да изразе. Имамо утисак да су редактори Преднацрта желели да њима сажму у један израз садржину која се иначе могла формулисати само на описан начин, и да су стога, идући за општошћу, обухватношћу термина изгубили у прецизности и јасноћи. Због тога сматрам да би можда било повољније решење да се на појединим местима у Преднацрту употребљен израз „ослобођење рада" замени изразом који је шири али прецизнији, утолико што би непосредно указивао на садржину која се у реферату друга Кардеља види далеко јасније него у тексту Преднацрта. Тако се, на пример, израз ослобођење рада у основним начелима Преднацрта (Основна начела, II, ст. 4) може сасвим заменити изразом ослобођење радних људи, ослобођење радног народа или неким сличним, а мислимо да не би било непремостивих тешкоћа да се то учини и на осталим местима.

Проф. др. А. Гамс: Што се тиче „ослобођења рада", о коме је говорио друг Вацић, мени се чини да је Маркс много говорио о ослобођењу рада. Додуше, он је о томе више говорио у својим тзв. раним радовима. Касније се мање бавио тим проблемом.

Са филозофског гледишта посматрао јасно је шта је он под тим ослобођењем рада хтео да каже. Кад је говорио о својини у својим раним радовима он је истакао условљеност настанка класног друштва од својине. Тај моменат је настао онда кад се рад одвојио од средстава за производњу.

Асистент Вацић: Ја се не бих могао сложити са формулацијом по којој се рад одваја од средстава за производњу. По мом мишљењу, то може имати само преносно значење, односно означавати да је произвођач одвојен од средстава за производњу — а то се своди на оно што сам раније рекао, да се под ослобођењем рада у ствари подразумева ослобођење радничке класе, произвођача или радних људи уопште.

Проф. др. Гамс: У првобитној заједници власник је сам радник који ради својим средствима за производњу. Доцније онај који ради није власник. У том смислу се одваја рад од средстава за производњу.

Асистент Вацић: Мислим да је правилније рећи да је одвојена својина над средствима за производњу од произвођача, пошто је рад увек спојен са неким средствима за производњу. Другим речима, садржински посматрано, функција произвођача и функција власника на средствима

за производњу, које су раније биле спојене у једној личности, у класном друштву су раздвојене. Међутим, рад се и даље обавља средствима за производњу па се у том смислу не би могло рећи да се рад одваја од средстава за производњу.

Проф. др. Гамс: Рад као технолошки процес, то је тачно. Међутим, рад као друштвена установа, не говорим о праву, него рад као друштвена установа одваја се од средстава за производњу, — то су две разне установе, једно је својина, а друго је рад. Радник није власник, то значи одвајање рада. У тим радовима Марксовим речено је да подруштвљавање својине значи спајање рада са средствима за производњу. У том смислу рад се спаја са средствима за производњу на тај начин што радник заиста присваја средства за производњу, што између радника и произвођача не постоји никаква друга друштвена установа, не постоји никаква правна установа. Као, на пример, ропство, кметство или најамни рад.

У том смислу у класном друштву одваја се рад од средстава за производњу, а социјализам тражи спајање рада са средствима за производњу. Зато, колико сам ја разумео ствари, он говори о ослобођењу рада у социјализму што се рад поново спаја са средствима за производњу. Али разуме се, поново спајање рада са средствима за производњу не значи само институционално спајање, само нормативно декларисање. Са тим се потпуно слажем.

То смо видели у Совјетском Савезу кад са национализацијом средстава за производњу уопште није дошло до ослобођење рада. Ако бисмо упрошћено формулисали ствари, ни масе, ни произвођачи нису имали средства за производњу него бирократски слој. Међутим, ако радник ради средствима за производњу која су друштвена, ако рад радника у оквиру друштвене својине не експоатише неки други власник средстава за производњу већ он добија део сразмеран свом раду, онда се на тај начин спаја са својином. То је процес ослобођења рада, друштвени процес ослобођења рада.

Разуме се, имамо и других аспеката тога проблема: да ли рад у друштву и психички, психолошки може бити слободан. То је питање у које овде заиста не треба улазити. Али оно што је о питању о којима дискутујемо Преднацрт је хтео рећи то да уколико се код нас стварају такви односи да нема експлоатације, да су кроз право на рад свакоме члану друштва средства за производњу приступачна под једнаким условима, и да може да учествује у расподели сразмерно његовим способностима и залагању, отуда се код нас рад ослобађа. Као друштвени процес, то је заиста тачно постављено.

Асистент Вацић: Морам да учиним извесне примедбе. Прво, желео бих да подвучем да сам у својој дискусији имао у виду искључиво рад у економском смислу, рад као друштвену установу, а не рад у технолошком смислу. Технолошки, физички посматрано, раде и животиња, машина и природна стихија, економски гледано ради само човек. Ја сам имао у виду само рад као економску категорију. Друго, ако су рад и својина две разне установе, како је рекао проф. Гамс, са чим се ја у пот-

пуности слажем, мислим да се из промена у једној не могу непосредно изводити закључци у односу на другу. Сматрам да се не може примити формулација: радник није власник — то значи одвајање рада, средства за производњу су у друштвеној својини — то значи ослобођење рада. Треће, оно што је свакако најважније, мислим да се проф. Гамс и ја слажемо у погледу садржине процеса о коме је реч, али не и у погледу термина којим се он може означити. Оно што сам ја желео да кажем може се врло кратко формулисати: Рад у економском смислу, па и као друштвена установа, уосталом, представља апстракцију која нема своју самосталну материјалну егзистенцију већ је увек инкорпорисан у нечему, било као „неутрошен рад", тј. као радна снага у човеку, или као утрошен рад опредмећен у производима рада. (Рад у смислу процеса рада не наводимо јер ово значење свакако не долази у обзир.) Ни у једном ни у другом случају не може се говорити о „ослобођењу" рада, јер се из тог појма не види јасно шта се ослобађа. Очигледно је да то није рад, јер не видим могућност како се једна апстракција која нема материјално обличје може ослободити. Зато, понављам, мислим да реч рад у изразу ослобођење рада може имати само преносно значење, односно представљати произвођаче, радничку класу или радне људе уопште.

III САСТАНАК СЕКЦИЈЕ (12 НОВЕМБРА 1962)

Проф. др. Александар Балтић: ПОЛОЖАЈ РАДНОГ ЧОВЕКА. — Ја бих, другови и другарице, истакао у Преднацрту оне одредбе које начелно регулишу положај радног човека у нашем друштву и његова права и слободе. Ја бих се задржао само на неким основним питањима у вези са положајем радног човека, не улазећи у друга питања која такође могу да се поставе кад је реч о положају радног човека.

Мени се чини да је најосновније питање за положај радног човека, које произилази из самог Преднацрта, питање права на рад. Сигурно је да то право, било да се истиче и као начело у Преднацрту, у нашем Уставном закону и у многим другим уставима у свету, представља једно од најбитнијих права за друштвени и економски положај човека уопште.

Кад расправљамо о праву на рад које је задржано у чл. 38 Преднацрта, могла би да се дâ једна општа карактеристика: да Преднацрт Устава тежи да одреди саму садржину тога права, наиме које су његове основне компоненте, односно елементи који чине његову суштину. Али, он истиче само извесне елементе, тако да не иде до краја. Он први пут, што не чини Уставни закон из 1953, покушава да дâ једну садржину права на рад и извесне последице које за друштвену заједницу из тога произилазе, односно обавезе у погледу зајемчења, обезбеђења права на рад. С те стране, што чини напор да одреди елементе, Преднацрт Устава треба поздравити.

Међутим, кад анализирамо чл. 38 онда се види да је имао намеру да, обухватајући право на рад, истовремено истакне и други један важан

принцип а то је слобода рада. Он у ст. 1 каже. „Зајемчени су право на рад и слобода рада".

По мом мишљењу, то су два појма које треба разликовати и који се и у теорији и у законодавству разликују, те сматрам да би можда начело слободе рада требало истаћи и издвојити његове елементе у један посебан члан који би дошао испред права на рад. Слобода рада је много шира, у смислу слободног опредељивања радног човека — грађанина у избору запослења, заната, посла, односно занимања. Она се огледа у слободној активности радног човека у свим манифестацијама друштвене делатности, тако да се под слободом рада разуме и слобода — што Преднацрт Устава у чл. 23 истиче — да радни човек односно грађанин може својим средствима рада да слободно врши разне делатности, с тим што се законом одређују услови под којима он то може да чини.

Чл. 38 Преднацрта садржи забрану принудног рада који је негација појма слободе рада, изузев, јасно, уколико није реч о казни лишења слободе која може да повлачи и обавезан рад.

Затим, чл. 38 Преднацрта исто тако садржи један елемент слободе рада а то је: да свако слободно бира своје занимање. То не значи само занимање из радног односа него може да буде и занимање у слободној професионалној делатности, итд.

Према томе, мени се чини да би било добро да се слобода рада издвоји или бар да се дâ нешто друкчија композиција чл. 38 тако да се прво говори о слободи рада, па као једна манифестација те слободе да произилази и право на рад, као право које се искључиво везује за радног човека из радног односа, тј. за запослење.

То би била једна, можда, више формалноправна примедба која би се могла Преднацрту Устава учинити.

Што се тиче самог права на рад, свакако је један од деликатних проблема којим се бави наука, теоретичари и нарочито практичари питање шта то право у својој суштини и бити значи, с једне стране, и какве су обавезе друштвене заједнице, с друге стране, у погледу обезбеђења, остваривања и стварног уживања права на рад у пракси.

За мене је овде карактеристична одредба чл. 38 ст. 2, која каже да друштвена заједница *ствара* услове за остваривање права на рад. То, другим речима, значи да друштвена заједница узима на себе обвезу и одговорност да ствара такве услове и да предузима такве мере које ће обезбеђивати несметано уживање права на рад од стране сваког нашег грађанина који је способан за рад и жели да ради.

Према томе, прво питање које се поставља јесте да ли већ на основу самог Устава грађанин непосредно стиче и реално право на запослење, односно да ли остварује своје право на рад, или је оно условљено стварањем тих услова, односно предузимањем законских и других мера за његово остваривање.

Мени се чини да је ово друго и да право на рад, по мом мишљењу, треба посматрати у *процесу развоја*, упоредо и у складу са самим развојем нашег друштва и наших материјално-економских могућности.

Да је то тако, показује и то што смо ми данас сведоци чињенице да известан незнатан број грађана који желе да раде нису тренутно у могућности да остваре то своје право, углавном из објективних разлога: због извесног несклада између потреба за радном снагом, с једне стране, и нових привредних мера, с друге стране, које се данас предузимају и које су нам добро познате а које захтевају извесну преоријентацију и прерасподелу радне снаге, другим речима, извесно усклађивање потреба и захтева привреде за радном снагом. И, ту је основна дужност друштвене заједнице да створи такве услове који ће омогућити нашим грађанима уживање права на рад.

Оно што мислим да истакнем то је да је једна од првих обавеза друштвене заједнице да створи те услове и донесе прописе. Јасно да се предпоставља доношење прописа на основу којих треба да буде зајамчено ово право на рад и дата могућност сваком нашем грађанину да то своје право не само оствари него да га у потпуности и сачува.

Према томе, за нашу друштвену заједницу је створена обавеза да она донесе такве прописе, па тек онда, на основу тих прописа, по мом мишљењу, грађанин може захтевати остваривање свог права на рад.

Ми данас већ имамо два основна закона — Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима — који донекле већ обезбеђују остваривање и заштиту тога права. Јасно је да ће после доношења Устава ти прописи морати да се ревидирају у правцу што потпунијег остваривања самог тога права. Досад смо имали у пракси често појаву да се воде многи спорови о том праву, који некад нису ни оправдани. Често наши судови одбијају надлежност за вођење таквих спорова, наводећи да право на рад није законом регулисано, а Уставни закон од 1953. даје само могућност за запослење али не на сваком месту и тамо где наш грађанин то захтева.

Ово је најтежи проблем и од тога како ће се тај проблем решити, како се право на рад остварује зависи положај наших грађана који они имају у друштвеној заједници. Остваривање тога права је јемство његовог друштвеног и економског положаја у нашој заједници.

Јасно је да измењена друштвена улога произвођача-грађанина — радног човека и његово право друштвеног самоуправљања захтевају максимални напор од стране друштвене заједнице, као што и Преднацрт Устава каже, на предузимању таквих мера (конкретних, практичних, економских у првом реду) које ће то право омогућити.

Ја имам још неке примедбе у вези с правом на рад, не стилске већ суштинске. На пример, сматрам — а то питање се већ у пракси поставило — да радници који привремено не могу да остваре своје право на рад треба да добију материјалну помоћ. По чл. 38 Преднацрта изашло би да би сваки наш грађанин који је незапослен и пријављен Заводу за запошљавање радника требало да има право на материјално обезбеђење. Међутим, у стварности није тако, пошто данашњи позитивни прописи предвиђају известан цензус, извесна ограничења, тако да од броја незапослених, само један део прима помоћ а остали не јер не испуњавају одређене услове. Због тога сматрам да би у чл. 38 требало додати: „под

условима одређеним у закону." Овако широка одредба може да наведе на то — а већ и видимо да се постављају питања у вези са чл. 38 — да свако има право на накнаду за време незапослености.

Начелно је питање задржавања последњег става у чл. 38 који гласи: „Ко неће да ради а способан је за рад, не ужива права и друштвену заштиту који припадају човеку на основу рада". Изгледа да се овај став тумачи тако као да друштвена заједница прописује сада неку обавезу за рад, тј. неку општу дужност рада. То питање се конкретно поставило у вези с овим ставом.

Мени се чини да је овај став само потврда и последица оне основне максиме коју Преднацрт предвиђа, а то је да рад и резултати рада служе као једино мерило за друштвено-економски положај човека и да нико не може да стиче никакве користи присвајањем туђег рада, односно експлоатацијом туђег рада.

Према томе, ја мислим да ова одредба има више друштвено-морални и политички значај него правни. Она хоће да истакне друштвену и моралну вредност рада у социјализму. Не уводи се нека правна обавеза према којој је свако дужан да ради. него то су само последице за нерад, тј. односи се само на човека које је способан за рад а неће да ради.

Поставља се питање да ли уопште треба да овај став остане у Преднацрту. Ми имамо данас у Уставу од 1946 одредбу која предвиђа општу дужност рада: Свако је дужан да ради према својим способностима: ко држави не даје, не може од државе ни примати. То се врло често тумачило као да у социјалистичкој земљи постоји правна обавеза на рад, мада је добро познато да се у нашој држави једино признаје радни однос добровољно заснован од радника. Ова обавеза би била у супротности са правом на рад. Ја ћу у том смислу дати и конкретан предлог за измену ових формулација у чл. 38 Преднацрта.

Даље, једно питање, које мислим заслужује пажњу, јесте то што Преднацрт у оном делу где говори о друштвено-економском уређењу врло мало се осврће на економске јединице, односно на радне јединице, у оквиру радне организације.

Ја сам био на једном саветовању где су људи из предузећа нарочито постављали питање положаја и улоге радне јединице, тзв. економске јединице, у новим условима, тј. у условима проширивања права самоуправљања и преношење права, обавеза и одговорности на те јединице. Какав је њихов однос према централним органима управљања, која права имају, како се појављују њихови органи управљања према централним органима управљања у самој радној организацији, докле могу ићи овлашћења радне јединице, итд.? То законом скоро није регулисано. Закон о радним односима има неке одредбе које усмеравају развитак у том смислу да се иде на економске јединице, дајући им све шира овлашћења, на пример, у погледу заснивања радног односа, а у погледу расподеле личних доходака, јединице могу чак да доносе и правилнике уз сагласност централног радничког савета. Али кад се говори о радним организацијама у овом другом делу, у другој глави (Друштвено-економско уређење), ту Преднацрт само на два места спомиње радне јединице, и питање је да ли је

то радна јединица или је то омашка (да се место о радној организацији говори о радној јединици). Али изгледа да је чл. 16 ст. 2, више мислио на радне организације него на ране јединице, тако да у ствари само на једном месту говори о радним јединицама. А по мом мишљењу и то питање стварно данас тражи своје регулисање и сматрам да би Преднацрт макар начелно, оквирно, требало да дâ извесне поставке, извесне границе односа у организацији, да се види улога и друштвено-економски положај економске јединице према самој радној организацији, према њеним централним органима. Рецимо, да ли радник отпуштен из економске јединице може да буде стављен на располагање осталим економским јединицама или се има сматрати да је отпуштен из читаве радне организације?

ПИТАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ НАНЕТУ ГРАЂАНИНУ. — Још једно питање бих дотакао за које бих тражио објашњење. То је питање, мислим, правилно поставио друг Жика Ђорђевић. Односи се на чл. 57 који говори о накнади штете. Мени се чини да овај члан није тако срећно стилизован, а није, мислим, ни потпун. Сматрам да извесне коректуре треба учинити или бар дати извесне сугестије да се он употпуни.

Према чл. 57 излазило би да Преднацрт сада уводи одговорност политичкотериторијалне јединице односно организације, установе и друштвене службе само у случају кад она врши извесну јавну функцију, тј. врши извесну службу у јавном интересу. Посебно је питање шта то значи „у јавном интересу"?

Али ја постављам друго питање. Ако се узме да Преднацрт Устава (Начелне одредбе) полази од *једнакости и јединства права, дужности и одговорности радних људи* као јединих носилаца друштвеног рада и управљања друштвеном производњом и расподелом, као и од тога да положај радног човека данас не може више онако да се диференцира као што се некад диференцирао положај између радника у привредној орга-ганизацији, односно у предузећу и радника у друштвеној односно јавној служби (да је то тако, најбоље се види у тенденцији нашег законодавства почев од 1960 наовамо, која иде ка прилагођавању односно једној умереној унификацији правног режима радних услова, права, обавеза и одговорности из радног односа, тако да се оно што важи у привредној организацији проширује и на оне друштвене службе, односно јавне службе где постоји друштвено самоуправљање, тако да се друштвено-економски положај радника у тим службама приближно друштвено-економском положају радника односно службеника у привреди), — онда се мени чини да чл. 57 треба, макар оквирно, на један општи начин, да постави одговорност за накнаду штете свих радних људи према грађанима и, јасно, не само према грађанима, као што је друг Ђорђевих приметио, него и и према правним лицима.

С друге стране, није ми јасан смисао чл. 57 ст. 2: „Штету је дужна да надокнади политичкотериторијална јединица, установа или организација у којој се служба или делатност врши. *Овим се не дира у одговорност лица које је причинило штету — по општим прописима*". То би значило, другим речима, одговорност по општим прописима грађанског права.

Да ли се то хтело? Ми данас имамо, међутим, прописе који регулишу и материјалну одговорност органа или службе за штету коју њени службеници причине грађанима у вези са својом службом, својим незаконитим радом.

Поред тога, у ст. 1 имамо појмове „незаконит" и „неправилан". То су два појма. То треба, мислим, прво, прецизирати: шта је незаконит а шта је неправилан акт *(Проф. Стјепановић:* Рад.) Шта је то неправилан рад, а шта незаконит? Да ли су то два појма који се поклапају? Један је шири, други ужи. С друге стране, оно *„по општим прописима"*. Мени се чини да данас већ имамо *посебне пропише:* Закон о јавним службеницима и Закон о радним односима. Ту је и питање регреса и то са ограниченим дејством, само ако је штета учињена намерно или из крајње непажње, са једним одређеним роком, по једном другом поступку, него што би се ишло ако је поступак по општим прописима.

Не знам каква је била интенција овог Преднацрта али у сваком случају претходно треба сва та питања рашчистити.

УПРАВНИ СПОР ОКО АКТА РАДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ. — И, најзад, замолио бих да ми се да, односно тражићу објашњење чл. 124 који нормира да суд „коначно оцењује у управном спору законитост појединих аката државних органа, *радних и других самоуправних организација.*" Знамо да данас управни спор не може да се води против аката привредних организација. По овоме, из чл. 124 ст. 1, излази да се после доношења новог Устава мора да мења и систем јер изгледа да је сада и против акта радне организације, у коју улази и привредна организација, могућ управни спор. Досад управни спор није могао да се води против тих аката, уколико самим законом не би изричито било речено да се ти и ти акти сматрају као управни акти, као што је случај код социјалног осигурања.

Проф. др. Стјепановић: Ја то не видим из овога.

Проф. др. Балтић: Много шта се не види али се претпоставља.

Проф. др. Стјепановић: Овде се даје основ да се у закону може одредити да се и против акта привредне организације може водити управни спор, уколико привредна организација у вршењу јавне службе донесе такво решење које потпуно личи на решење које доноси државни орган. То је само један правни основ, уставни основ, за законску могућност да се тако реши. То не значи да је то аутоматски овде и уведено. Дозвољава се само могућност увођења а није речено да је већ уведено.

Проф. др. Балтић: Онда у чл. 124. треба додати: уколико законом...

Проф. др. Стјепановић: На основу овога ниједан управни спор се не може водити друкчије него по садашњег закону о управним споровима.

Проф. др. Балтић: Зашто онда говоримо о радној организацији?

Проф .др. Стјепановић: Дозвољава се могућност да се уведе. Кад се једној радној организацији преносе јавна овлашћења да у даном случају

врши власт, да она онда нема привилегије у односу на државни орган, него исти режим као државни орган, ако доноси такав акт који по свом ефекту има значај управног акта. Ту је само дата та могућност.

Проф. др. Балтић: Добро, задовољан сам објашњењем.

То би биле моје главне примедбе. Иначе, поново подвлачим да Преднацрт, стварно први пут, што се тиче положаја радног човека у процесу рада даје једну целину, употпуњава и усмерава тај положај, досад регулисан у појединим законима, концентрише одредбе и даје им једну систематску и садржајну обраду, с тим што би, по мом мишљењу, требало ипак извесне одредбе Преднацрта поново претрести, редиговати и евентуално допунити.

Проф. др. Стјепановић: Што се тиче чл. 57 ја сам тако схватио и у том правцу је и била дискусија да овај члан не иде за тим да сада регулише у целости и у потпуности питање одговорности за штету која се причини него полази, историјски објашњено, од тога да онај који врши јавна овлашћења кад причини штету није имун, како се то у неким правним системима говори, од одговорности за штету коју причини грађанин грађанину или уопште раван равном. Ту важе општи прописи грађанског права у које Устав на овом месту не улази, јер ово је глава о правима и слободама грађана и ту се не улази у разматрање општих правила о одговорности која се примају као таква.

Међутим, сматрало се да би било нужно унети у овакву главу о правима човека и грађанина једну одредбу која ће указати на одговорност и онога који врши јавна овлашћења, то значи власт конкретно, ако незаконитим или неправилним радом причини штету вршећи таква овлашћења. Јер, на први мах може да испада да кад врши таква овлашћења нема одговорности. Таква одговорност се изгледа само по себи и по општим прописима и не претпоставља него је то једна тековина у ствари коју треба утврдити.

И сада, пошто се не решава ствар у целини и пошто се хоће много да каже у малом, могуће је наћи бољу формулацију, али колико сам ја разумео из дискусија које су вођене око овог члана и колико се може разумети из саме његове формулације, смисао је његов био прилично ужи, не толико широк да он регулише у потпуности материјалну одгодворност за штету него само за ову ситуацију кад одговорни људи, организација или ма ко врши јавна овлашћења, причине штету. Јер, то је оно што се, изгледа, историјски посматрано, не претпоставља, пошто се сматра да ту постоји неки имунитет, да онај ко врши власт не одговара за штету.

Тако бих ја схватио чл. 57. Мислим такође да би он могао бити много бољи и са овом намером и са овом улогом коју има. Интенција је овде јасна, зна се шта се желело, само да ли се успело, о томе може прилично да се дискутује јер се много желело једним врло малим текстом да каже.

Проф. Балтић: То је у глави која говори о слободама, правима и дужностима. Овако је доста уско. Не знам, можда се тако и хтело да се постави ово што ти кажеш.

Проф. др. Стјепановић: У погледу одговорности радне организације кад врши редовно пословање, где не врши власт, важе општи прописи. Но, уколико државни орган, па и радна организација, врше јавна овлашћења, она тада није имуна од одговорности. То је прави смисао. Да ли је то довољно јасно и прецизно речено, то је друго питање.

Проф. Балтић: Знам, само ја постављам то питање с обзиром на измењени положај, где више нема онога што је раније постојало: битне разлике између положаја радног човека у привреди и у друштвеној или јавној служби.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: ПИТАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗА НАКНАДУ ШТЕТЕ. — Ја сам мало друкчије разумео чл. 57. Ја сам већ говорио о томе и мислим да је он узак и у односу на класична правила а камо ли на нове појаве које постоје у нашем друштву.

А што се тиче одговорности лица које штету почини а које ради у самој организацији, ја ту одговорност нисам схватио као друг Балтић. По мени, кад онај који је оштећен хоће да тражи накнаду штете, он има право да бира да ли ће накнаду да тражи од организације у чијем саставу лице (штићеник) ради или од лица које му је незаконитим или неправилним радом штету причинило. Према томе, кад се каже да лица одговарају по општим прописима, ја сам имао у виду прописе (правила) имовинског права.

Иначе, питање регреса мислим да овим чланом и овом последњом реченицом није ни регулисано, ни покренуто.

Проф. др. Балтић: Кад се доносио Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима то је било централно питање одговорности лица које је причинило штету, да ли грађанин може директно да тужи за накнаду штете одговорног службеника који је починио штету, или да иде по једном другом поступку, тј. да одговара политичкотериторијална јединица или привредна организација.

Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима то питање директно регулишу, само на различите начине. Код привредне организације, она увек одговара по принципу објективне одговорности. Код јавних служби грађанин мора да тужи политичкотериторијалну организацију. Не може да тужи службеника који му је штету причинио, изузев ако је у питању кривично дело због кога је службеник осуђен, а тим истим делом је причињена штета. То је једини изузетак. Ми данас имамо такве прописе.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: Грађанин, ако је незадовољан, има права да се обрати суду. Према томе зашто одмах не дати право оштећеном лицу да тражи накнаду од кога хоће.

Проф. др. Стјепановић: То Устав оставља да се законом регулише. У то Устав не улази. Он само конституише право грађанина за накнаду штете коју му почини орган или организација у вршењу јавних овлашћења.

Проф. др. Михаило Ступар: ОСНОВНА СОЦИЈАЛНА ПРАВА ЧОВЕКА И ГРАЂАНИНА — УЛОГА ФЕДЕРАЦИЈЕ У СОЦИЈАЛНОМ ПРАВУ. —

Хтео бих пре свега да поздравим Преднацрт Устава ФСРЈ због тога што он, поред осталог, садржи низ правних норми којима признаје значајан број нових основних социјалних права човека и грађанина и због тога што садржи низ правних принципа, на основу којих се, после доношења закона и других нормативних аката, може да призна такође низ нових социјалних права човека и грађанина.

Треба напоменути да Устав из 1953 није садржавао ниједну правну норму којом је било санкционисано које социјално право у субјективном смислу речи, осим права на рад (чл. 5). Додуше, Устав од 1953 односно Уставни закон садржавао је низ правних принципа на основу којих је после законима и другим нормативним актима признат низ социјалних права човека и грађанина.

Ја бих одмах да изнесем неколико напомена у вези са нацртом Устава које се односе управо на материју основних социјалних права човека и грађанина.

По моме мишљењу, а то би била прва напомена, требало би у круг питања која се регулишу основним законодавством унети и питање: основна социјална права човека и грађанина. То би значило да у овој области федерација доноси основно законодавство, што у смислу Преднацрта Устава (чл. 107, ст. 5) значи да би у оваквим случајевима републике својим законима уређивале питања социјалних права човека и грађанина само ако нема савезног потпуног закона и то у складу са савезним основним законом.

Питање социјалних права човека и грађанина је по своме значају заиста такво питање које не би требало препустити у целини републикама јер су то управо она права која у односу на досадашње уставе (1946 и 1953) карактеришу овај Преднацрт Устава Федеративне Социјалистичке Републике Југославије. Додуше, Преднацрт Устава помиње социјално осигурање, односно социјална права из социјалног осигурања. Треба међутим напоменути да по најновијем Закону о организацији и финансирању социјалног осигурања у круг социјалних права из социјалног осигурања не спадају социјална права за случај незапослености и социјална права за случај посебних породичних околности (код нас данас дечји додаци), што значи да та права не спадају у круг права која се регулишу савезним законодавством, ни искљученим ни потпуним, ни основним савезним законодавством. По садашњим прописима, међутим, социјално осигурање обухвата само социјална права из здравственог, породичног и инвалидског осигурања.

Преднацрт Устава предвиђа читав низ других нових социјалних права човека и грађанина. Преднацрт Устава санкционише сам као социјална права: право на рад (чл. 38, ст. 1), право на минимални лични доходак (чл. 38, ст. 6), право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености (чл. 38, ст. 7), право на заштиту здравља (чл. 59, ст. 1), права ратних инвалида (чл. 60, ст. 2). Ако схватимо право на стицање спреме из чл. 44 Преднацрта Устава као посебно право на оспособљавање за рад, онда се и ово право појављује као ново социјално право које санкционише Преднацрт Устава.

С друге стране, Преднацрт Устава поставља низ нових правних принципа из области социјалне политике и социјалних прав грађана. Тако, у чл. 38, став 8 формулисан је правни принцип (који дакле, ипак није празна декларација, иако није правна норма) да „друштвена заједница ствара услове за оспособљавање грађана који нису потпуно способни за рад и за њихово одговарајуће запошљавање". Или у чл. 60, ст. 2: „Друштвена заједница обезбеђује ратним инвалидима оспособљавање за рад, инвалидска права и друге облике заштите". Или опет у чл. 60, ст. 3: „Грађанима који су неспособни за рад, а немају средства потребна за издржавање, друштвена заједница обезбеђује социјалну помоћ".

Наша друштвена заједница није и не може бити незаинтересована за остварења ових виталних основних социјалних права човека и грађанина да их не би требало ставити у ред питања која спадају у надлежност Федерације. Сматрам да ова питања треба да уђу у ред оних питања која спадају у надлежност Федерације, у област законодавства било једним делом потпуног законодавства (на пример, права ратних инвалида, право на дечји додатак, право на минимални лични доходак, право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености) а другим делом основног законодавства (на пример, право на рад, право на заштиту здравља, право на оспособљавање за рад). Није искључено да у врло блиском року и неки од наведених правних принципа из области социјалне политике и социјалних права не буду посебним законом формулисани као правне норме које санкционишу нова социјална права за случајеве на које се ти принципи односе.

Има по нашем мишљењу питања из области социјалне политике која би у сваком случају требало да уђу у питања која се регулишу искључиво савезним потпуним законодавством, на пример, права бивших бораца и војних инвалида (ратних и мирнодопских).

У сваком случају међутим, по нашем мишљењу требало би да у ред питања која спадају у надлежност Федерације, и то у надлежности Федерације у области основног законодавства, уђу основна социјална права човека и грађанина. Треба напоменути да би, ако би ствари остале онако како су сада формулисане у Преднацрту Устава ФСРЈ *од свих основних права и слобода човека и грађанина једино основна социјална права човека и грађанина остала изван круга питања из законодавне надлежности федерације,* а то значи управо она права која на специфичан начин карактеришу нове социјалистичке односе које све више изграђујемо у нашој земљи. А за такав поступак нема никаквог оправдања ни објашњења, сем можда извесно неразумевање значаја, природе и функције социјалних права у социјалистички организованом друштву.

Треба, међутим, знати да су социјална права тековина радног народа коју он тек у социјалистички организованом друштву може стварно да усаврши и доведе у склад са својим стварним значајем и улогом у друштвено-економском животу и друштвеном прогресу. Сводити социјална права која формулише Преднацрт Устава ФСРЈ на такозвану „социјалу" значи вући точак нашег друштвеног прогреса уназад, без обзира да ли свесно или не.

Треба одлучно прекинути са схватањем да су социјална права у нашим друштвено економским условима нешто спорадично, гранично, привремено или неодређено. Напротив, социјална права представљају правом регулисан облик присвајања од стране радних људи као појединаца управо оног дела вредности производа друштвеног рада који је, за разлику од капиталистичког система, расподељен у друштвени фонд, или друштвене фондове потрошње и сагласно начелима социјалистичке расподеле вредности производа друштвенога рада, који су намењени онеспособљенима за рад, односно оним лицима која се из било којих разлога налазе у стању социјалне потребе. А такво лице може да буде и постане трајно или привремено, потпуно или делимично сваки наш радни човек и сваки наш грађанин онда кад се он томе и најмање нада и без своје кривице.

Социјална права према томе у социјалистички организованом друштву имају исту ону функцију коју су у буржоаском друштву имали штедња, наследно право и приватна својина, дакле најважнија класична грађанско-приватна права.

Наша правна теорија заостаје иза нашег законодавства којим је регулисан читав низ нових и врло значајних социјалних права. У погледу правне теорије о социјалним правима ми се данас налазимо, ако је дозвољено такво упоређење, негде на истом месту у коме се налазио Јустинијан у време кодификације римског права — скоро потпуна празнина у теоретској анализи садржине, функције и значаја социјалних права, као потпуно нове категорије права човека и грађанина у социјалистички организованом друштву.

Учинио бих једну општу напомену: да би ове формулације требало терминолошки додерати и усагласити са већ данас достигнутим развојем у нашој земљи и у праву из ове области.

Прво би требало уједначити терминологију у чл. 58. На једном месту каже се „осигурање", на другом „социјално осигурање", а на трећем „материјално обезбеђење". Требало би формулацију уједначити.

Затим би требало, по моме мишљењу, избацити термин „начело узајамности". То начело узајамности, као и начело солидарности, то су начела социјалне заштите предбизмарковског доба. Ја се извињавам за овако мало оштар израз, али он је тачан. Ови термини кад је реч о социјалном осигурању данас не могу никако да буду примењени. Они имају извесну вредност кад се о њима говори као терминима са морално-политичким значајем. То може, али онда им није место овде где се говори о чисто техничкој материји социјалног осигурања.

Затим, у чл. 60, ст. 2, коже се: „Друштвена заједница обезбеђује ратним инвалидима оспособљавање за рад, инвалидска права и друге облике заштите". Овде имам две напомене. Прво, друштвена заједница већ сада обезбеђује и од ослобођења до данас обезбеђивала је право на оспособљавање за рад ратним инвалидима. То је једно, а друго не само ратним инвалидима него и мирнодопским инвалидима. Према томе ово је далеко уже од онога што смо већ одавно постигли. Треба рећи: „Дру-

штвена заједница обезбеђује војним инвалидима инвалидска права и друге облике заштите" јер оно право на оспособљавање за рад је већ је одавно право.

Затим у чл. 58, каже се: „Законом се уводи и за остале радне људе социјално осигурање за случај болести и друга права из социјалног осигурања". Може се уводити и уговором. Социјално осигурање код нас се може увести и уговором. Према томе не треба искључити и рећи само законом.

Било би још неких ситних напомена, али оне су више стилске него садржинске природе и према томе ја не бих имао више шта да кажем.

Доцент др. Иванка Срнић: ПРОСВЕТА И ПРОСВЕТНИ РАДНИЦИ. — Ја бих се у оквиру ове дискдусије осврнула на место просвете и просветних раника у Преднацрту Устава, и то из два разлога. Прво, што Преднацрт Устава у погледу просвете у низу својих одредаба чини велики корак унапред у односу на раније уставне документе, и друго, што ми се чини да би извесна питања, од којих у суштини зависи и реализирање тог новог у погледу просвете, требало мало прецизније поставити у самом Уставу.

Ми данас са правом можемо да говоримо о једном новом квалитету у области просвете, али ако бацимо само један поглед уназад, онда ћемо видети да је пут до тог новог био и дуг и напоран и скопчан са много тешкоћа, и још увек не бисмо могли рећи да смо пребродили све тешкоће. Ово је сасвим разумљиво ако се подсетимо да се за нас питање просвете, у смислу система образовања, стварања стручњака, нових друштвених кадрова, поставило тек са социјалистичком револуцијом. А у том моменту Југославија је заузимала једно од последњих места у Европи у погледу на степен образованости.

Оваква ситуација била је последица слабо развијених производних снага у старој Југославији. У земљама у којима производне снаге нису довољно развијене карактеристично је схватање по коме је образовање привилегија одређеног и ограниченог броја људи. А то је у крајњој линији последица конзервативних схватања о хијерархији друштвених позива која је, пак, са своје стране, израз поделе рада у буржоаском друштву на интелектуални и мануелни рад, при чему се мануелни рад и позиви везани за такав рад сматрају позивима нижег ранга. Резултат свега тога био је да је Југоставија пред II светски рат имала више од четвртине неписменог становништва. А ако се томе дода да је у револуцији највише гинуо најсвеснији и најобразованији део радничке класе, што је само још отежавало наведени проблем, онда је јасно да структура становништва са којим је Југославија изашла из II светског рата ни у погледу спреме ни у погледу квалификација није одговарала потребама друштва које успоставља нове социјалистичке друштвене односе.

Зато се питање просвете, односно образовања код нас већ 1946 поставило са свом својом оштрином. Наметнуо га је сам развој друштва. У тренутку када је код нас отпочињао процес мењања старих и изградње нових друштвених односа, када је требало развити модерну индустрију,

увести нове технолошке процесе, изградити напредну пољопривреду — поставила се потреба и за високо стручним и теоретски образованим кадровима. То је био услов даљег напретка, јер од општег и стручног образовања радних људи, од њихове политичке свести, од степена њихове културе у многоме је зависио и темпо изградње социјализма. Па не само то. Без таквог субјективног фактора питање је да ли би се социјализам и могао развијати.

Зато је код нас борба за социјализам и социјалистичке друштвене односе поред осталог значила и борбу за извлачење из културне заосталости, односно борбу за стварање новог, социјалистички образованог човека. У току петнаестогодишњег развитка учињени су огромни напори да се превазиђе та слаба основа која је стално представљала латентну опасност за темпо даље изградње, да се ублаже противречности између степена културе и образованотси широких народних слојева и степена нашег економског и друштвеног развитка. То је поред осталог, имало за последицу и да је нестало поделе на ниже и више врсте занимања и да је као један од наших непосредних задатака у тој области, Програм СКЈ поставио „постепено смањење јаза између умног и физичког рада, ликвидацију моралне и друштвене деградације физичког рада као основног принципа коме се има изграђивати наш социјалистички систем васпитања и образовања“.

Борба на културном и просветном плану коју карактерише стално проширивање права на образовање, подизање културног нивоа најширих слојева, прошла је кроз неколико фаза. Ту еволуцију можемо пратити и кроз наше уставне документе. Супротно пракси у свету да се у уставима веома мало места посвећује питањима просвете (сем класичног права на образовање и школовање и извесних општих принципа просветне политике), — у нашим уставима, а нарочито у Преднацрту, овај проблем добија одговарајуће место. У мери у којој се питање решавало растао је и број одредаба и мењала се њихова садржина.

Тако је Устав од 1946 пошао од обезбеђивања оних основних права која представљају полазну тачку у решавању овог проблема а која су одговарала и тадашњим могућностима и тадашњим условима. Загарантована је, пре свега, доступност школа и других просветних и културних установа свим слојевима народа. То се обезбеђивало, с једне стране, изједначавањем и пуном равноправношћу грађана без обзира на расу, народност, вероисповест, пол и друштвени положај, а с друге стране, проглашавањем основне наставе обавезном и бесплатном. Ради поклањања што веће пажње образовању омладине, држава је преузела на себе заштиту тог образовања а цркву одвојила од школа. Сем тога, прокламована је и слобода научног рада. Даље од тих одредаба Устав од 1946 није могао отићи, али је већ и то отварало врата широком систему стручних школа, као и порасту високих школа.

Уставни закон од 1953 уноси један нов квалитет у односу на просвету. Он јој даје статус друштвеног самоуправљања и тиме је ставља у основ друштвеног и политичког уређења, али још увек је не изједначава у правима са радничким самоуправљањима. Такав положај је последица

тадашњег степена друштвено-политичког и економског развитка. То је период када се положај човека већ одређује према његовом положају и улози коју има у процесу производње и расподеле, али када су произвођачи још увек диференцирани између себе и када још није могло доћи до јединства у стварању материјалних и нематеријалних добара. Појам произвођача је услед тога обухватио само одређене категорије радних људи, а просветни радници нису третирани као произвођачи, па самим тим нису имали ни своје представништво већ су своја самоуправна права остваривали у оквиру установа.

Преднацрт значи у односу на положај просвете и просветних радника не само квантитативно проширивање постојећих права већ и давање новог смисла и нове садржине овој важној друштвеној делатности. Та промена је произашла из промене структуре радничке класе која је услед даљег развоја друштва у условима друштвене својине на средствима за производњу и система самоуправљања, нарочито у условима ослобођеног рада, могла да прошири појам произвођача на све категорије радних људи који се баве друштвено потребним радом. Из тог спајања произашла су изједначена права свих радних људи.

Преднацрт одређује положај просвете у оквиру три подручја. Прво, које још не значи и суштинску промену већ само проширивање ранијих постављених права, налази се у оквиру главе „О слободама, правима и дужностима човека и грађанина". Основно од ових права које се истовремено најнепосредније односи на просвету је право грађана на образовање. Оно подразумева право сваког човека да под једнаким условима стиче потребна знања и спрему у свим врстама школа и других установа за образовање. Посебно треба истаћи да се на степен уставне норме подиже основно образовање у трајању од осам година и да се његово финансирање обезбеђује из друштвених средстава. Поред ових, од значаја су и друга права као што су, на пример, слобода мисли и опредељења, слобода научног и уметничког стварања, одвојеност школе од верских заједница, а нарочито посебна права којима располажу националне мањине ради заштите националне културе и националности уопште. Најзначајније од ових је да се у школама за припаднике националних мањина настава врши на језику те националности, при чему се ова права односе и на грађане једне републике уколико се нађу на територији друге. Поред низа других права која директније или индиректније третирају просвету и сва права у области рада односе се и на просветне раднике.

Друго подручје у коме Преднацрт третира просвету налази се у оквиру главе о „Друштвено-економском уређењу". У њој Преднацрт поставља, пре свега, просветне раднике у исти положај са осталим произвођачима, истичући да слободан, удружени рад на средствима за производњу и другим средствима рада у друштвеној својини, и самоуправљање радних људи у производњи и расподели друштвених производа у радној организацији и друшвтеној заједници — чини основу друштвеног и економског уређења Југославије. Сагласно томе, Преднацрт предвиђа, сем извесних допунских принципа који се односе на састав органа управљања у радној организацији која врши друштвену службу, — јединствене норме за радне

људе у оквиру свих радних организација. Те јединствене норме односе се само на начин управљања већ и на начин расподеле дохотка. Тако, поред већ познатих права да управљају просветном установом, да бирају и опозивају органе управљања, да буду бирани у те органе и да уопште самостално организују делатност просветне установе и утврђују планове и програме, самоуправна права у области просвете обухватају и право радног колектива да одлучује о употреби друштвених средстава и да врши расподелу дохотка на чланове колектива.

У вези са овим последњим правима, Преднацрт изричито утврђује да „радној организацији која врши друштвену службу и финансира се непосредно из друштвених фондова, и радним људима у таквој организацији припада део друштвеног производа који је сразмеран резултатима њиховог рада у задовољавању потреба друштва и грађана, а који је у складу са условима и мерилима за стицање дохотка радних људи у производњи.“ То значи да Преднацрт, изједначавајући просветне установе у погледу расподеле дохотка са другим радним организацијама, примењује и на њих принцип расподеле према раду на основу кога сваком члану колектива припада доходак према резултатима његовог рада и радне јединице као целине.

Овакав начин финансирања поставиће, међутим, у појединим просветним установама потребу за извесном променом у органима друштвеног управљања, вероватно у правцу њиховог проширивања и члановима које ће из својих редова бирати радници и службеници тих установа. Међутим, овакав начин финансирања наводи на још једну мисао. Да би можда требало прецизније одредити обавезе федерације у погледу инвестирања у области просвете. Постоји само једна доста уопштена одредба да ће федерација давати дотације за финансирање друштвених служби уколико то републике не би могле да учине из својих средстава. На мисао о прецизирању обавеза федерације у погледу финансирања просвете наводе ме две чињенице, специфичне за наше садашње услове.

Прва произилази из већ наглашене тесне везе између просвете, тј. система образовања, с једне стране, и друштвених промена, односно друштвеног прогреса који је у непосредној зависности од степена образованости радних људи с друге стране. Друга је последица тога, што је питање финансирања у области просвете у много већој мери него у другим друштвеним службама горуће питање. Наиме, ако узмемо само 1961 у којој је Југославија инвестирала у области просвете више од 150 милијарди динара, што износи 4,5% целокупног националног дохотка за ту годину, а према том проценту Југославија се сврстала у средњу групу земаља по делу националног дохотка који инвестира у просвету, и ако томе додамо да је исте године инвестирано још неколико милијарди од стране федерације, република и привреде у високо школство, онда би резултати требали да буду задовољавајући. Међутим, проблем просвете и школства код нас још увек није решен. Исте, 1961, зараде просветних радника заостајале су за 17% иза свих других категорија запослених људи, извесан број школа је морао бити затворен, а није био редак случај да су просветни радници напуштали просветну струку и прелазили у било

коју другу услед нередовне исплате принадлежности. Свему овоме бих додала само још то да од активног становништва код нас мање од једне четвртине тог становништва има пуну основну школску спрему, а да Преднацрт предвиђа финансирање осмогодишње наставе из друштвених средстава. Јасно је какви се све напори у том правцу морају чинити.

То су били разлози који су ме навели да предложим уношење извесних прецизнијих ставова у погледу финансирања просвете, уколико то разуме се не би било учињено у републичким уставима.

И најзад, треће подручје на коме Преднацрт третира просвету, истовремено и најоригиналније је у оквиру механизма организације власти. Доследно спроведен систем друштвеног самоуправљања нашао је своју примену и у свим друштвено-политичким заједницама, од општине до федерације, кроз специфичну структуру представничких органа чиме су се и просветни радници укључили у рад највиших органа власти.

У оквиру пет већа које Преднацрт предвиђа у саставу Савезне скупштине, нашли су своје представништво и просветни и културни радници. Просветно-културно веће и по свом саставу и по свом положају и по свом делокругу то потврђује.

Не улазећи у детаље у погледу начина избора и овлашћења овог већа, који су нам свима овде добро познати, нагласила бих само још неке ствари. Пошто је општинска скупштина састављена само од два већа, а сви избори за виша представничка тела се врше преко општинске скупштине и то на заједничкој седници оба већа, то значи да просветни и културни радници као чланови општинског већа радних организација учествују у избору свих већа савезне и републичких скупштина а не само у избору просветно-културног већа. Друго што бих још подвукла је значај самосталног делокруга културно-просветног већа. Поред равноправног и заједничког делокруга у коме учествује на одређен начин или са Савезним или са свим већима заједно, у оквиру којих је нормативна функција Културно-просветног већа ограничена сагласно његовом положају и карактеру (као и осталих самоуправних већа уосталом), самостални делокруг управо због овог логичног ограничења постаје значајан. Ту Веће прераста оквире органа власти и појављује се не само као политички већ и као највиши стручни савет у земљи.

Завршила бих са констатацијом да овакав положај просветно-културних радника поставља пред њих двоструко одговорне задатке: као стручњака и као политичара.

ДИСКУСИЈА О ПРАВУ НА БЕСПЛАТНО ШКОЛОВАЊЕ

Проф. др. Гузина: Поставила бих само једно питање другарици Срнић: да ли је размишљала у оквиру свога учешћа у дискусији и о школовању које не би било бесплатно?

То је нешто што све људе данас интересује. Рећи у Уставу да је само осмогодишње школовање бесплатно, то значи да се отварају перспективе могућности да остало школовање не буде бесплатно.

Доцент др. Срнић: Ја мислим да не би тако требало протумачити одредбу Преднацрта.

Проф. др. Гузина: Мени није јасно зашто се у Преднацрту каже да је само осмогодишње школовање бесплатно. Фиксирање тога наводи само на то да може бити да ће се увести школарина за остале врсте школовања.

Доцент др. Срнић: Зашто се не би ова одредба протумачила супротно: да је држава за сада у могућности само осмогодишње школовање да обезбеди као бесплатно и да се услед тога прокламује оно што је у могућности да се учини.

Проф. др. Гузина: Данас је фактично стање такво да је школовање бесплатно и на Правном факултету.

Доцент др. Срнић: У толико пре нема разлога да се ова одредба Преднацрта тумачи као да ће убудуће све школе које нису осмогодишње завести школарину.

Проф. др. Гузина: У широј јавности питање се поставља потпуно обрнуто. Значи да Преднацрт треба да буде одређенији у том погледу.

Доцент др. Срнић: Преднацрт је сасвим јасан када каже да се гарантује бесплатно и обавезно осмогодишње школовање. А да је бесплатно произилази из формулације да се осмогодишње школовање финансира из друштвених средстава.

Проф. др. Гузина: То значи да се остала школовања не финансирају из друштвених средстава, док ми само имамо друштвена средства, других нема.

Доцент др. Срнић: Ми имамо и стручне школе које имају и друге изворе финансирања.

Проф. др. Гузина: Ја кажем само то да ово питање није јасно према Преднацрту Устава.

Проф. др. Ђорђевић: То је уопште нејасна ствар. Може се и овако и онако закључивати. Чл. 44 требало би да буде друкчије формулисан, наиме да је осмогодишње школовање обавезно а да је школовање уопште бесплатно у смислу организовања и функционисања установе за школовање у односу на оне кандидате који се уписују и стичу образовање у школама. А ко ће финансирати те школе, то је друго питање.

Проф. др. Гузина: Држава не гарантује у овом тренутку да ће она финансирати школовање уопште.

Проф. др. Ђорђевић: Често се каже школе могу да финансирају својим средствима и поједине организације. У ствари, њихова средства су истовремено и друштвена средства, друштвена својина. Кад се доносе прописи и о томе дискутује, онда се чују и ставови из којих произилази као да су то њихова приватна средства. Једноставно се каже: организација има средства и може да оснује и финансира школу. А је ли та школа потребна

или не, о томе се каткад недовољно води рачуна. Мислим да такве концепције нису друштвено оправдане. Над оснивањем и финансирањем школа друштво мора и треба да има пун увид и контролу. Средства организације су њихова али и друштвена, и друштво има бар право да не дозволи њихово друштвено некорисно трошење. А ако је трошење друштвено корисно, као на пример финансирање школа које су друштву потребне, онда је и то финансирање школа финансирање из друштвених средстава. Иначе бисмо дошли на концепцију да су средства искључива својина организација и да оне могу с њима радити шта хоће, а таква концепција одговара приватноправном схватању друштва које је давно превазиђено. Такво схватање се, на пример, испољило при изради нацрта Закона о високом школству у питању може ли Извршно веће да обавеже привредну организацију да прими поједине студенте на праксу. По неким схватањима не може јер пракса кошта привредну организацију. А приватан власник може да буде обавезан на ово или оно иако и њега кошта то обвезивање. Па ако он може да буде обвезиван, тим пре може привредна организација као социјалистичка творевина.

Проф. др. Балтић: Ја се слажем с другом проф. Ж. Ђорђевићем, јер стварно из чл. 44, ст. 2, не би могло да се одговори на питање да ли је школовање бесплатно или није. То што се оно финансира из друштвених средстава, то не значи истовремено да и они који се користе овим школовањем имају бесплатно школовање. То је нејасно и то би требало прецизније рећи.

Проф. др. Гузина: Што се тиче наших смерница, нашег даљег кретања у погледу обезбеђења средстава за школовање, организовања саме наставе, итд., то је мени потпуно јасно. Онај коме су потребни високо или средње квалификовани кадрови, он ће финансирати њихово школовање, и биће ту саображавања целог школског система поново оним условима који владају у производњи, а не да се подижу школе и отварају факултети а да се не зна коме су потребни. Ми имамо 800 правника који не знају где да се запосле, јер Србији нису потребне судије у том броју и у овом моменту, итд. То питање мора бити регулисано.

Ја сам само ово хтела да кажем: ми видимо перспективу развоја овог или оног сектора а не видимо перспективу развоја школства. Морала би и она бити јасно обележена, да видимо куда се крећемо. Ипак сам из те струке и нешто ми је то ближе. Ја могу то тумачити, али сваком грађанину треба да буде јасно како се отвара према Преднацрту Устава перспектива школовања на вишем нивоу. Чини ми се да је то у Преднацрту недовољно јасно, што су и другови подвукли.

Доцент др. Владан Станковић: Рекао бих само две речи. Ја сам се такође замислио над овим чланом. Приликом вођења једног разговора о неким другим питањима, поставило се и питање шта су то друштвена средства уопште. Ми бисмо могли као правници да говоримо о томе шта су то друштвена средства. Али ако човек чита неку другу одредбу — жао ми

је што немам овде своје белешке о томе — онда ће се видети да се појам друштвена средства употребљава у Преднацрту у различитим значењима па стога није увек извесно на шта се тачно мисли.

Поводом тог разговора о томе шта су друштвена средства, читао сам и овај пропис и мени није изгледало јасно шта се тиме хтело. На једном предавању је било речено да је питање обезбеђења средстава за школство у суштини само питање облика финансирања, а да није реч о томе хоћемо ли ми Уставом прокламовати бесплатно или небесплатно школовање. Међутим, било је и мишљења да у Уставу и не треба уопште да се налази било каква одредба која би регулисала питање плаћања школовања него да би било корисно да се о томе нешто каже, рецимо, у преамбули Устава, у одредбама које би имале значај неког врховног и врло великог принципа. Као што би требало унети као принцип да ће ова земља на свим секторима и у свим областима друштвеног живота заснивати своју делатност на научним резултатима и да ће развијати науку, тако би требало унети и једну одредбу која би говорила о просвети сасвим начелно, која би просветни систем у целини прилагодила стварно нашим потребама, а то ће вероватно и пре свега значити потребама привреде у ширем смислу речи.

Међутим, мени изгледа да не само да из овога не излази да је школовање бесплатно за оног који се школује, него да се то уопште и не поставља као принцип. Јер, погледајмо шта значи то да је школовање бесплатно. Пре свега, ни данас школовање није бесплатно. Ми само не плаћамо школарину, а школовање кошта веома скупо. То сви ми који имамо децу знамо. Према томе, школовање није бесплатно уопште узев. А с друге стране они, како каже другарица Гузина, којима буду потребни школовани људи, даће средства за њихово школовање. Да ли ће то бити привредна организација или неко други, то није битно. При томе само треба да водимо рачуна о томе да привредна организација то може да ради само на рачун својих средстава фонда заједничке потрошње. То су друштвена средства али то су средства којима привредна организација може располагати у одређене сврхе.

То је једно. А друго, ако нека друштвено-политичка заједница — комуна, република или федерација — сматра да постоји потреба за одређеним стручњацима чије је школовање веома скупо, па се нико не одважује да образује такве школе јер нема средстава за то или било из ког другог разлога, онда ће та друштвена заједница то и финансирати. На који начин, то је врло различито. Да ли ће и у ком облику имати партиципирају и они који се школују, ја мислим да то питање не би ни требало регулисати Уставом и прејудицирати га јер ће то зависити од многих околности. Биће случајева кад ћемо сасвим оправдано тражити од људи који желе да се школују да партиципирају на известан начин у трошковима тог школовања а понегде ћемо, ако за то постоји потреба, све то финансирати из друштвених средстава, без обзира на то да ли из средстава привредних организација или друштвених организација или друштвене заједнице.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: Како да партипицирају појединци? То ми није јасно. Идемо на тенденцију да људи живе од плате, од рада, а не од имовине и тражимо да плате школовање. Не знам да ли је то у реду Мислим да није.

Доцент др. В. Станковић: Има читав низ других потреба чије задовољавање зависи од степена нашег развитка, које су појединцима много важније него школовање у ужем смислу речи, као нпр. разне културне и друге потребе па их људи задовољавају из својих средстава. Заједница није у могућности да на један ефикасан и спеопшти начин подиже културни ниво људи у кратком року. Према томе, ако неко, ко је завршио један факултет, намерава да студира и заврши још један, зашто да не партиципира? И то је школовање. Питање школовања то је питање коришћења средстава која заједница пружа за образовање. Ја могу да студирам на три факултета. Могу да се не задовољим неком средњом квалификацијом и тражим да идем даље. Ако заједници нису потребни кадрови са два факултета, онда заједница неће да учествује у финансирању њиховог школовања или га бар не треба да финансира у целини.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: То су изузеци, а ми расправљамо о редовном току ствари.

Доцент др Станковић: Питање се објективно тако поставља јер у нашем систему чак и само са основном школом и праксом можеш да се упишеш на факултет, а камо ли у средњу школу. То је правило а не изузетак. Погледајмо структуру наших студената. То су људи који су завршили најразличитије школе, који се сада „дошколовљавају". Ако су такви људи заједници потребни, она ће њихово школовање финансирати, а ако не, онда ће тражити да и они учествују у томе.

Мени изгледа да се ствар тако поставља.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: Школарина односно финансирање на бази индивидуалног доприноса је непопуларна ствар. Пре рата је са свих страна нападана а ми данас говоримо о школарини!

Проф. др. Гузина: Ја мислим да проф. Ж. Ђорђевић нема право. Јасно је нама куда се креће ствар, али није јасно како је у Уставу речено! Не слажем се са њим да је данас школарина оно што је била у предратној старој Југославији, јер питање школарине данас ако се уведе, а треба да се уведе, — јесте, пре свега, питање финансијског обрачуна, питање на који начин ћемо регулисати цео тај ланац стручног образовања.

Међутим, кад имамо друштвену својину и кад је 85% националног дохотка из друштвене својине, онда се мора прићи регулисању финансирања школарине на други начин. Мислим да се данашња и пређашња школарина никако не може упоређивати.

Проф. др Ступар: Само две реченице. Овде дискутујемо о просветној служби. Међутим, ја мислим да се иста питања, истог карактера и истог значаја постављају и кад је реч о здравственој служби, и кад је реч о

социјалној служби. Дакле, реч је о финансирању тих служби. Међутим, то питање је у ствари други модус расподеле дохотка у социјалистички организованом друштву. Нећу у то детаљно да улазим. Зна се шта се под тим појмом подразумева.

Да бисмо правилно оријентисали одговор на то питање, подсећам вас на два члана у Преднацрту Устава. Први је чл. 11, ст. 1 и 2, где се каже: „Део производа друштвеног рада који припада радној организацији и радним људима, радни људи распоређују на део за развој материјалних основа радне организације и за задовољавање својих заједничких потреба и на део за своје личне дохотке".

Значи, и на део за задовољавање својих заједничких потреба. А ту су и потребе просветне, и здравствене, и социјалне, и културне и друге. Према томе, један облик мобилисања финансијских средстава за финансирање ових друштвених служби у ширем смислу јесте и онај део који остаје радној организацији. Дакле, други део је онај који не остаје и иде у друштвене фондове у виду разних доприноса.

И чл. 68 Преднацрта каже: „Сваки грађанин дужан је под једнаким условима за све доприносити подмиривању потреба друштвене заједнице". Из свога личног дохотка. А како ће се и колико то плаћати, то ће бити регулисано законом. Према томе, имамо три извора за мобилисање средстава за друштвене фондове: један је из дела који припада радној организацији, други део је онај који иде у облику доприноса из вишка рада друштвеним фондовима, а трећи део онај који се мобилише из личног дохотка у облику пореза. Да тим основним одредбама Преднацрта Устава нису усаглашени чл. 44 и — додајем — чл. 59 и још чл. 60, ст. 3, то је тачно, али они дозвољавају, ако правилно анализирамо основне принципе Устава, онда нема места бојазни коју је изразила другарица Гузина. То је у основи социјалистичке расподеле дохотка.

Доцент др. Срнић: Није реч о расподели дохотка него о томе да се школство налази у тежој ситуацији него здравствена и остале друштвене службе. У принцип расподеле дохотка и у принципе које ми постављамо ја не сумњам већ, полазећи од ситуације у којој се ми данас налазимо, мислим да просвети треба посветити више пажње. Јер, од просвете, а то значи стручног, теоријског, политичког и културног нивоа радних људи зависи у много већој мери развој производних снага и друштвени прогрес уопште него од здравствене и других друштвених служби. За мене се због тога много оштрије поставља питање просвете од осталих друштвених служби. И ја сам зато и покренула то питање а не што не верује у принцип расподеле. Онако како је постављено у Преднацрту то су две ствари.

Проф. др. Ступар: Ја се потпуно слажем с овим што је рекла другарица Срнић. Међутим, ми дискутујемо о ономе што је у Преднацрту. Али, има једно питање које се уопште не помиње у Преднацрту а далеко је важније од питања просвете. То је питање права на стан о коме у Уставу нема ни речи а ипак не значи да грађанин не може да добије право на стан. Грађанин може добити стан из друштвених фондова.

Проф. др. Гамс: Оно што је овде најважније јесте питање да ли ће физичко лице које се школује плаћати школарину или не, јер њему је свеједно да ли се школовање финансира из посредних или непосредних друштвених средстава, да ли ће га финансирати предузеће или друштвена заједница. За њега је важно да ли он плаћа школарину из својих средстава. Уколико онај који се школује плаћа из својих средстава, чини ми се да ћемо у том случају доћи у сукоб с једним другим принципом који Устав изриче, а то је право на просвећивање, право на школовање, културно уздизање. Устав је то формулисао на више начина. Сваки грађанин има могућности да своје способности развија кроз школовање. А ми сада говоримо о завођењу једног система плаћања школовања. С друге стране, видели смо неке злоупотребе кад су предузећа стипендирала извесна лица, па смо о томе на једном састанку Савета Факултета разговарали. Располаже се огромним друштвеним средствима, без контроле.

Нешто бих рекао у вези с овим друштвеним средствима. Поставља се питање да ли је реч или не о друштвеном финансирању кад предузеће даје средства.

Међутим, у Преднацрту смо сасвим јасно и несумњиво казали да су извесна друштвена средства у посредној а друга средства у непосредној друштвеној својини. Јасно је да су и средства привредних организација у друштвеној својини, али само у посредној, преко привредних организација као друштвених организација. Она су у друштвеној својини, али не у потпуној, уколико полазимо од тога да је друштвена својина-својина.

Проф. др. Стјепановић: Ја мислим да је другу Ђорђевићу, после ових објашњења јасно да је могуће увести и школарину. И ја верујем да се то неће урадити односно мислим да то неће бити тако чест случај и да школарина никако неће бити главни извор финансирања школа.

Проф. др. Ђорђевић: Не треба да буде. По мом убеђењу појединац не треба да плаћа школарину из својих средстава. Све друго може да буде услов за школовање, само не школарина. Каже се: школарином ће се оптеретити онај ко може да плати. То ко може да плати је неизвестан критеријум, тако да многи од оних који наводно могу да плате, у ствари неће моћи да плате. Школарина може многе таленте да елиминише из система образовања и да буде више штетна него корисна по друштво.

Асистент Југослав Станковић: Рекао бих неколико речи у вези са школарином. Мислим да овај члан уопште не регулише питање да ли физичко лице треба да плаћа школарину или не. Сматрам да је то јасно. Међутим, друго је питање да ли по интенцијама овог Устава физичко лице може да је плаћа или не. Ако погледамо како читав Устав поставља положај човека у друштву, у смислу развијања свих способности и личности човека, ослобођења рада и свих права човека и грађана, сматрам да је питање школарине такво да она у нашој земљи никако не може да се плаћа. Јер, ми имамо чињеницу да с обзиром на доходак имамо јасно изражене социјалне групе — да тако кажем — људи у нашој земљи. И ако уведемо

школарину, ми ћемо на тај начин формирати извесно затворено друштво, једноставно репродукцију слојева у друштву.

Погледајмо састав средњих стручних школа. Ко иде у средње стручне школе? Радничка и сељачка деца. Службеничка ако су лоши ђаци. И сада, ако чак буду на средњој стручној школи ограничења, ако се после завршене средње стручне школе не буде могло ићи на факултет него ако се за даље школовање на факултету заведе школарина, то ће значити да ћемо људе из нижих слојева, да тако кажем, осудити да њихова деца наслеђују њихов положај. Наше друштво то, мислим, не сме да дозволи, и нема никаквог смисла претпоставка да је могућа школарина, изузев за оне случајеве кад је неко већ завршио један факултет, па хоће да иде на други, а привреди су потребни кадрови. Али, то су изузетни случајеви.

Доцент др. Срнић: Цела ова дискусија је покренута у вези са питањем другарице Гузине, поводом чл. 44 из кога, како се њој чини, није сасвим јасно да ли држава преузима на себе обавезу бесплатног осмогодишњег школовања, а уколико се тако тумачи да из тога произилази да ће ван осмогодишњег школовања држава тражити неку врсту школарине, желела бих да изнесем своје мишљење о томе:

Мени је овај члан био јасан и ја се зато нисам на њему задржавала. Ја га овако тумачим: држава данас, у ситуацији у којој се налази, може да преузме на себе само обавезу бесплатног осмогодишњег школовања. Мени се чини да из чл. 44 то јасно произилази. Остало школовање је и данас бесплатно и вероватно ће и даље тако остати. Међутим, не уз пуну обавезу државе, што значи да се у случају потребе извесне врсте школа могу и на други начин финансирати.

Ја на тај начин тумачим овај члан и не видим потребу да се преформулише.

Асистент Верољуб Рајовић: Мени се чини, другови, да је једно од основних права грађанина и човека и право на стицање образовања, и то у свим степенима, и поставити то питање на тај начин да се за то стицање образовања плаћа нека накнада у било ком облику од стране онога ко образовање стиче, од стране човека и грађанина, чини ми се да би доводило до тога да се људи као равноправни грађани једне земље стављају у неповољне положаје.

Одмах ћу да објасним шта мислим. За мене је сасвим друго питање да ли ћу ја као човек који имам способности и склоности за развијање мога образовања у једном правцу, моћи да се упишем у средњотехничку школу, на факултет или коју другу школу. То је ствар факултета и школе: под којим условима и на који начин ће она да прима кандидате, хоће ли прописати претходну спрему за одређене особе, итд. То је одвојено питање од питања да ли ћу ја уопште моћи под једнаким условима да учествујем, конкуришем, стичем право на образовање.

У вези с овим повезано је и питање финансирања. Како ја схватам финансирање? Наше се школе финансирају из друштвених средстава. То је тачно. Како и на који начин се формирају ти друштвени фондови. За мене је то посебно питање од питања да ли ћу ја као грађанин имати

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 Ђуровић: 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 згодно, 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 подруштвљавања 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 хидромелиорациони 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 увек 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 пречe право закупа у корист социјалистичког сектора.

Хоћу да кажем то да је и у овим такозваним, 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 узакоњених 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 кохезије 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 формалноправно 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 известан 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, премоћ је одређена у корист Уставног суда јер он би имао могућност укидања таквог закона. Решење би се састојало у томе што би утврђивало несагласност 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 Вацић: 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 слободе 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-

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

Ово је на известан 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 дошло до сукоба надлежности федерације и појединих држава, па 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 хтело 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 испољила 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

гледиште — 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 полугу 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 нецилисходан, зато га проглашавам неуставним, али може фактички заузети став у погледу целисходности тога закона, с обзиром на политику коју закон претпоставља, с обзиром на друштвене 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 примедаба 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 никакву 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 друшвеног 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 1. 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 правнотехнички, 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 терминолошка разлика, за мене та разлика није само терминолошка. 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 терминолошка 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 терминолошко 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 моње 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 обустављa 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 том 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. Бојим 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, зборова 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, зборова 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 своде 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 ја 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, сâм 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 Уства 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 устави 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 устави 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 декларaторна 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 гарантију у погледу остваривања и обезбеђења слободног времена.

ПРИЛОЗИ

НЕКИ КОНКРЕТНИ ПРЕДЛОЗИ У ВЕЗИ ОДРЕДАБА О РАДУ У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА

I. — Преднацрт Устава у чл. 12 садржи следећу начелну одредбу: „Ради отклањања и решавања одређених колективних спорова у радној организацији и између радних људи у радној организацији и органа друштвене заједнице, може се на основу закона образовати арбитража". Из овога излази да Преднацрт полази од поставке да одређени колективни спорови могу наступити: 1) у радној организацији и 2) између радних људи у радној организацији и органа друштвене заједнице. За решавање и једних и других колективних спорова предвиђа се арбитража која се може образовати на основу закона.

Неоспорно је да у нашем друштвеном систему могу постојати колективни спорови, као што има и индивидуалних спорова. Такви спорови су постојали раније, они постоје данас и вероватно је да ће постојати и убудуће. С друге стране, предмет колективних спорова може бити врло различит, с обзиром на природу и карактер колективног права или интереса који је повређен. Преднацрт у овом погледу полази од „одређених колективних спорова", не изјашњавајући се ближе о томе који су то спорови. Имајући то у виду даља излагања ћемо ограничити на колективне спорове који могу настати у области рада и радних односа: на колективне радне спорове.

Са овом напоменом, потребно је, најпре, поћи од нашег данашњег позитивног радног права које познаје, поред индивидуалних, и колективне радне спорове (1). Такви спорови могу настати између синдиката и коморе при закључивању колективног уговора о раду, којим се регулишу услови рада, права и обавезе из радног односа између радника и приватних послодаваца, или доцније, у току његовог важења, поводом примене појединих одредаба из колективног уговора (чл. 356 Зак. о рад. односима — даље у тексту ЗРО). Они могу, исто тако, настати и у случају када је управним актом повређено какво право радног колектива као целине или његови непосредни лични интереси засновани на закону, у ком се случају као тужилац појављује синдикална организација у управном спору пред врховним судом (чл. 12 Зак. о упр. споровима). Отуда, овакви колективни спорови ограничени су на домен рада државних органа и установа, с обзиром да је битан услов за постојање овог спора да је управним актом повређено какво колективно право или непосредни интерес радног колектива. Најзад, колективни радни спор може постојати и онда када општинско синдикално веће, односно комисија већа

(1) О радним споровима и њиховој, подели види ближе др. А. Балтић: Основи радног права Југославије, Београд, 1961, с. 225—240.

произвођача народног одбора општине не да сагласност на правилник о радним односима привредне организације, јер овај правилник доноси раднички савет привредне организације у сагласности са напред означеним органима (чл. 321 ЗРО).

Према томе, и у нашем друштвеном систему могући су колективни радни спорови у области радних односа, мада — када је реч о овим споровима у социјалистичким радним организацијама — они немају онај карактер и значај који имају колективни радни спорови у капиталистичком друштвеном уређењу: класни, антагонистички карактер. О томе у Програму СКЈ стоји:

> „Из тих разлога нису ни у нашим условима немогући спорови између радника — појединаца и органа управљања у предузећу, или између колектива и виших друштвених органа. Напротив, такви су спорови неизбежни за дуги период социјалистичког развитка. Мења се и њихов карактер. То више није класни сукоб између онога који продаје радну снагу и онога који је купује, нити сукоб између радника и државе која је заменила капиталисту, а задржала унутрашње односе слично ранијим. Сада се спорови појављују пре свега онда када у одређеним друштвеним регулативним инструментима појединачни радни колектив не може више да нађе своју рачуницу која би потврдила равноправни положај с другима... Такви спорови су одраз противречности у развитку економских односа у социјалистичком друштву и могу се разрешавати кроз систем социјалистичке демократије [...]“ (2).

Сагласно предњим ставовима нашег данашњег законодавства и Програма СКЈ излази да колективни спорови, односно колективни спорови из области рада и радних односа могу настати између радног колектива радне организације (привредне организације и др.) и друштвених органа ван организације, док у оквиру саме радне организације могу постојати индивидуални спорови, односно индивидуални радни спорови које предвиђа и наше радно законотавство (чл. 342 ЗРО).

Међутим, Преднацрт у чл. 12 предвиђа могућност *одређених колективних спорова и у самој радној организацији*. То би практично значило да би то били спорови између радног колектива као целине и органа управљања радне организације којом управљају непосредно или посредно радни људи у тој организацији, односно сам радни колектив те организације (могли би овде доћи и спорови између радног колектива унутрашњих организационих јединица — погона, одсека, економске јединице — и органа управљања тих јединица или органа управљања радне организације као целине).

Да ли су такви спорови у стварности могући и ако су могући да ли су потребни и нужни? Нама се чини да се ова питања (3) могу поставити и да би при њиховом расправљању и решавању, односно заузимању ставова требало имати у виду следеће чињенице и односе:

---

(2) Програм СКЈ, изд. „Култура“, Београд, 1958, с. 144.

(3) Ово је питање већ био поставио проф. др. Р. Киовски на недавном саветовању које је организовао Савез удружења правника поводом дискусије о Преднацрту (на Правном факултету у Београду).

У нашим социјалистичким привредним организацијама и другим радним организацијама са друштвеним самоуправљањем мења се и сам друштвено-економски положај радног човека, односно читавог радног колектива. Управо са̂м механизам друштвеног самоуправљања радних људи и њихова права и дужности који проистичу из овог самоуправљања чини се као да је у противречности са поставком о колективним споровима у самој радној организацији. Јер, ако радни људи *имају право (и дужност) да непосредно или преко радничког савета и других органа управљају радном организацијом,* да организују производњу и другу делатност радне организације, да одлучују о употреби друштвених средстава и о њиховом располагању, да распоређују доходак и врше расподелу дохотка на радн*ике, да уређују међусобне односе, услове свога рада и остваривање права из заједничког рада, да одлучују о правима и дужностима из радног односа радника,* итд. (чл. 9—10 Преднацрта), — онда се може поставити питање како је могуће да дође до колективног спора између радног колектива и органа управљања односне радне организације. Ово утолико пре што према чл. 16 Преднацрта организација рада и управљања у радној организацији треба да омогући да радници у свим фазама заједничког рада *што непосредније одлучују о питањима свог рада и економског положаја,* обезбеђујући истовремено најповољније услове за рад и пословање радне организације, *а радни колектив остварује самоуправљање у радној организацији путем референдума и других облика непосредног одлучивања* у радној организацији, док су *органи управљања радне организације — смењива и одговорни радном колективу и друштвеној заједници.*

Сагласно томе, чему би онда служили колективни спорови и каква би била њихова сврха, ако радни колектив има на располагању *таква правна средства и инструменте,* на основу свог права радничког самоуправљања, *који су довољни за отклањање евентуалних несугласица и спорова* између њега и органа управљања, *који су стварно органи самог радног колектива, коме су они одговорни за свој рад и који их може у свако доба сменити.*

Из свих ових разлога, нама се чини да установа арбитраже као орган ван радне организације и средство за решавање колективних спорова у оквиру саме организације не би одговарала, односно била би у противречности *са основима самог система самоуправљања радних људи — радног колектива у радној организацији,* те нити је потребна нити је нужна, јер се спорови могу *разрешавати кроз систем друштвеног самоуправљања — социјалистичке демократије.* Зато би одредба о колективним споровима у самој радној организацији могла да изостане.

То би значило да би у чл. 12 Преднацрта требало само задржати одредбу о колективним споровима између радног колектива радне организације, односно радне организације (као субјекта у спору) и друштвених органа и организација ван радне организације, као спорови који су могући у нашем друштвеном систему у случајевима када поједини радни колектив у одређеним друштвеним инструментима не може да нађе своју рачуницу, како стоји у Програму СКЈ. Отуда, чл. 12 Преднацрта би могао

да гласи: „Ради отклањања и решавања колективних спорова између радне организације и друштвених органа и организација може се на основу закона образовати арбитража". — Ако се узме да су још могући колективни спорови и у приватном сектору, онда би се могла дати једна општија формулација чл. 12: „Ради отклањања и решавања одређених колективних спорова могу се на основу закона образовати посебне арбитраже".

II. — У чл. 38 Преднацрта садржане су одредбе о праву на рад и о слободи рада. Међутим, пошто се појмови право на рад и слободе рада не поклапају јер је слобода рада (право рада) шири појам по својој садржини и елементима, то би требало, по нашем мишљењу, одредбе о слободи рада из чл. 38 издвојити у посебан члан који би обухватио и одредбе из чл. 23 и 24 Преднацрта, јер је у основи реч о истој материји. Наиме, одредбе о личном раду (чл. 23) и о забрани искоришћавања туђе радне снаге (чл. 24) у вези су са слободом рада.

Тако би нови члан (38а) о слободи рада могао да гласи: „(1) Зајемчена је слобода рада. — (2) Свако слободно бира своје занимање. — (3) Грађани могу личним радом и својим средствима рада, у оквирима и под условима закона одређиним, вршити слободне делатности засноване на професионалном, стручном и другом личном раду. — (4) Забрањено је искоришћавање туђе радне снаге у циљу стицања дохотка. Изузетно, у области пољопривредне производње, занатства и других сличних услужних делатности које грађани врше својим средствима рада, може се дозволити, у границама и под условима одређеним законом, употреба допунског рада других радника."

У предложеној формулацији новог члана изостављена је одредба чл. 38, ст. 5, Преднацрта који предвиђа забрану принудног рада, јер ова забрана произилази већ из самог зајемчавања слободе рада: то су две категорије које се међусобно искључују, будући да слобода рада представља слободу човека, слободу личности и личне активности, док је принудни рад негација слободе.

Исто тако, изостављена је и одредба последњег става чл. 38 јер нам се чини да такву одредбу не би требало уносити у уставни текст.

Одредба ст. 3 новог члана је узета из чл. 23 Преднацрта јер јој је овде место. Исто тако и одредбе ст. 4 новог члана представљају текст чл. 24 Преднацрта.

На тај начин, ове одредбе о слободи рада представљају једну повезану и логичну целину о истом питању, односно о истом појму и категорији (4).

Одредбе о праву на рад, односно о *праву зајемченог запослења*, требало би да дођу после слободе рада јер право на рад представља друштвени систем у коме је зајемчена слобода рада, чија је једна манифестација и право на рад, са слободним избором запослења и кретања у радном односу (5).

---

(4) Види наш реферат: Одредбе о раду у Преднацрту устава, „Архив", бр. 3—4/62, с. 319—320.

(5) Исто, с. 317 и сл.

Отуда нови члан (38б) о праву на рад могао би да гласи: „(1) Зајемчено је право на рад. — (2) Друштвена заједница ствара услове и предузима мере за остваривање права на рад свакога. — (3) Грађанима се обезбеђује слободан избор запослења, радног места и кретања у радном односу. — (4) Сваком грађанину је под једнаким условима доступно свако радно место и свака функција у друштву. — (5) Сваком грађанину док ради у радној организацији, државном органу или друштвеној организацији припада лични доходак према уложеном раду, односно зајемчује се минимални лични доходак, сагласно одредбама савезног закона. — (6) Само се у случајевима одређеним законом може обуставити или ограничити лични доходак који припада раднику на основу уложеног рада. — (7) Грађани који су привремено незапослени имају право на материјално обезбеђење и друга права за то време, под условима одређеним законом. — (8) Друштвена заједница ствара услове за оспособљавање грађана који нису потпуно способни за рад и за њихово одговарајуће запослење".

Одредба ст. 3 је нова. Она је потребна јер представља један од битних елемената саме суштине права на рад. Она је данас садржана и у чл. 5, ст. 2, ЗРО који грађанима обезбеђује право на рад.

У ст. 5 сматрамо да је потребно додати да грађанин има право на лични доходак према уложеном раду јер је и то право битан елемент и услов за пуно уживање права на рад, за развој радног човека и његов друштвени и економски положај у друштву, све сагласно одредбама закона, с тим што друштвена заједница у сваком случају зајемчује само минимални лични доходак утврђен савезним законом. Све је то у складу са данашњим одредбама из ЗРО (в. чл. 10, 184 и сл). и другим прописима.

Одредба ст. 6 је такође нова и она је само потврда принципа садржаног у чл. 17, ст. 2, ЗРО да се раднику не може одузети, обуставити или смањити лични доходак (плата) осим у случајевима одређеним законом.

У ст. 7 додато је да право на материјално обезбеђење припада грађанину који је привремено незапослен само под условима одређеним у закону. Ово из разлога што ово право немају данас сви радници који су без своје кривице и воље остали привремено незапослени, будући да ЗРО у чл. 89 (и даље) ово право ограничава извесним условима које предвиђа. Друга је ствар ако је намера Преднацрта да ово право пружи свим грађанима који су привремено незапослени. Да ли за то постоје материјалне могућности? Пошто по ЗРО радници имају и друга права за време привремене незапослености, поред права на накнаду уместо личног дохотка (право на повлашћену вожњу, радни стаж за време незапослености и још нека друга права из радних односа), то су у тексту додате речи: „и друга права".

III. — У чл. 57 Преднацрта нормира се право грађана на накнаду штете коју му у вршењу службе или друге делатности државног органа, односно установе или организације причини лице или орган својим незаконитим или неправилним радом.

Начелно је питање да ли би и даље требало задржати постојећи посебан правни режим одговорности за штету коју причине грађанима

или правним лицима државни службеници (и органи), односно службеници установа и организација које врше службу од јавног интереса (чл. 122 Зак. о јав. служб.) а посебан правни режим, за одговорност радника у привредној организацији (чл. 294 ЗРО).

С друге стране, ни саме формулације чл. 57 нису потпуно јасне и одређене. Из овог члана излазило би да ће штету надокнадити друштвено-политичка заједница, установа или организација само грађанима а не и *правним лицима*. Свакако да се није хтело већ напротив да се право на накнаду штете признаје како грађанима тако и правним лицима јер и она могу претрпети штету радом органа, односно службеника државног органа, установе и организације.

Исто тако, није јасна ни одредба ст. 2: „Овим се не дира у одговорност лица које је причинило штету — *по општим прописима*". Излазило би да су то прописи грађанског права о накнади штете, о одговорности за ову штету. Међутим, данас постоје посебни прописи о материјалној одговорности јавних службеника за штету коју учине грађанима или правним лицима а који се знатно разликују од општих прописа о одговорности за штету из грађанског законодавства. То су чл. 122—127 Зак. о јав. служб. од 1957.

Нама се чини да би Преднацрт требало да начелно прихвати систем јединственог регулисања одговорности за штету причињену грађанима или правним лицима, тј. *систем јединственог положаја радних људи и њихове заштите у области материјалне одговорности за штету,* без обзира да ли је реч о штети која је у вези са вршењем јавне функције, јавне службе или делатности државног органа односно установе или организације која врши службу од јавног интереса, или је реч о штети која је у узрочној вези са радом радника у радној организацији, где спада и привредна организација.

Разлога за овакав став има доста. Најпре, такав поступак у питању одговорности за штету учињену грађанима (правним лицима) одговара начелној поставци израженој у Уводном делу Преднацрта (под II) да „неприкосновену основу положаја и улоге човека чине: [...] *јединство* и *једнакост* права, дужности и *одговорности радних људи* као јединих носиоца друштвеног рада и управљања друштвеним пословима". Како овај део Устава изражава „основна начела за друштвену активност људи [...] представља основу за остваривање и тумачење овог Устава и закона, *као и за деловање и одговорност свих и сваког*" (под VIII), то логично излази да он треба да буде основа и за јединствено регулисање питања материјалне одговорности свих радних људи без обзира где раде.

Даље, то излази и из чл. 9 Преднацрта који, с једне стране, нормира да у остваривању самоуправљања" радни људи су *одговорни за свој рад* сагласно Уставу, законима и статуту радне организације" (ст. 2), а, с друге утврђује, у основи, „*исти друштвено-економски положај радних људи у државном органу, друштвеној организацији или удружењу као и радних људи у радној организацији*" (ст. 4). Једном речи, из чл. 9 јасно произилази да Преднацрта недвосмислено утврђује и усмерава јединствен, у основи, друштвено-економски положај свих радних људи: у привредној

организацији, у радној организацији која врши друштвену службу или другу делатност од посебног интереса за друштвену заједницу, у државном органу, друштвеној организацији или удружењу. *Отуда, правни положај радног човека и у питању одговорности за штету треба да одговара јединственом друштвено-економском положају свих радних људи.*

Најзад, данашња еволуција радног законодавства показује јасну тенденцију да се иде ка унификацији правног положаја свих радних људи у области рада, услова рада, права, дужности и одговорности у процесу друштвеног рада и управљања друштвеним пословима. И радник у привредној организацији, као *друштвени радник* и *стваралац друштвених вредности*, врши такође одређену *друштвену функцију на свом радном месту*, јер ради на друштвеним средствима и у име друштвене заједнице управљања друштвеним пословима, производњом и расподелом.

Из ових разлога, чл. 57 Преднацрта могао би да гласи: „(1) Грађанин или правно лице има право на накнаду штете коју му у вези са вршењем посла, односно службе или друге делатности учини радник, службеник или орган друштвено-политичке заједнице, радних и других самоуправних организација. — (2) За штету одговара друштвено-политичка заједница, радна и друга самоуправна организација, за чији се рачун посао односно служба врши. (3) — Друштвено-политичка заједница, радна и друга самоуправна организација имају право да траже од радника односно службеника, који је штету учинио, накнаду исплаћеног износа штете грађанину или правном лицу, под условима одређеним законом. — (4) Законом се могу регулисати посебни случајеви одговорности за штету учињену грађанима или правним лицима".

IV. — Може се поставити питање не би ли требало у Преднацрту унети и одредбу о синдикалним слободама, с обзиром да се у Уводном делу (под II) истиче основни идејно-политички став; „У циљу остваривања оваквог положаја, интереса и права човека, радници се слободно удружују у Савез синдиката ради остваривања и развијања друштвеног самоуправљања, као и ради успешног остваривања принципа расподеле према раду, предузимања иницијативе за побољшање својих животних и радних услова и заштите права самоуправљања и других права и интереса радног човека". Додајмо томе још и одредбу чл. 11 ЗРО од 1957 која зајемчује право синдиката на заступање и заштиту законитих права радника из радног односа. Најзад, наша је држава као чланица Међународне организације рада ратификовала 1958 и конвенцију о синдикалној слободи и заштити синдикалног права и Конвенцију о примени принципа о праву организовања и колективног преговарања.

Ако би се прихватило да се унесе један члан о синдикалним правима и слободама, онда би тај члан могао да дође одмах после чл. 41 Преднацрта. У њему би нормативно било изражено оно што се у Уводном делу поставља за синдикате и њихове циљеве.

V. — Што се тиче чланова из области рада и радних односа, сматрамо да би одредбе из Преднацрта које регулишу права (и дужности) радног човека по линији рада и његовог радног положаја у радној орга-

низацији и установи требало боље повезати, груписати, дати им један логичан редослед, тако да би одмах после чл. 39, који такође треба прецизније формулисати, дошли садањи чл. 58, 59, 60, 66 и 57. На тај начин, добила би се једна целина одредаба о раду и правима и дужностима радног човека.

VI. — Према чл. 149 Преднацрта у искључиву надлежност федерације спада и представљање ФСРЈ; политички, економски и други односи са другим земљама и међудржавним организацијама и међународни споразуми (ст. 1, тач. 3). Отуда, у искључивању надлежност Савезне скупштине долази и ратификација међународних уговора о политичкој или војној сарадњи и међународних уговора који захтевају доношење нових или мењање важећих закона (чл. 153, ст. 1, тач. 9), док све остале међународне уговоре и друге споразуме чије ратификовање не спада у надлежност Савезне скупштине, ратификује Савезно извршно веће — даље СИВ (чл. 216, тач. 8, Преднацрта).

Наведене одредбе из Преднацрта су само потврда данас постојећих одредаба из Уставног закона (чл. 9, 15 и 79) које на исти начин регулишу надлежност федерације у области ратификовања међународних уговора и споразума, с том разликом што по Преднацрту (чл. 165) Савезно веће Савезне скупштине самостално у области међународних односа и народне одбране претреса општа питања и утврђује основе политике и доноси законе и друге акте и ратификује међународне уговоре у тим областима, док по чл. 34 Уставног закона Савезно веће и Веће произвођача равноправно учествује у ратификовању међународних уговора из области привреде, рада и социјалног осигурања. Иначе, као и по Уставном закону (чл. 71, тач. 3), тако и по Преднацрту (чл. 205, тач 3) председник Републике издаје исправе о ратификацији међународних уговора и других споразума.

Све ове одредбе из Преднацрта односе се и на ратификацију међународних уговора и других споразума из области рада и социјалног осигурања, па и на ратификацију конвенција и усвајање препорука Међународне организације рада (МОР) које представљају најзначајније међународно радно и социјално законодавство. Наиме, конвенције и препоруке МОР обухватају многобројне и различите проблеме из области радног и социјалног законодавства, као што су: радно време, одмори, социјално осигурање, синдикалне слободе, колективни уговори, плате и наднице, плаћени годишњи одмор, заштита на раду, нарочито жена и омладине, незапосленост, инспекција рада, служба посредовања, итд. У свим тим конвенцијама и препорукама садржане су, дакле, норме које представљају нужан минимум међународне реглементације у области социјалног и радног заштитног законодавства.

Изгласане конвенције и препоруке МОР достављају се сваком члану ради ратификације, односно ради прихватања (ако је реч о препоруци јер се она не ратификује). О ратификацији односно прихватању, према Уставу МОР (чл. 19) решава надлежна власт земље-чланице. Пошто је наша земља чланица МОР, а сагласно напред наведеним одредбама из Преднацрта за ратификацију изгласаних конвенција МОР над-

лежна је Савезна скупштина (као и досада) ако би ратификовање конвенције повлачило за собом, односно захтевало доношење нових или мењање важећих закона у области рада, радних односа и социјалног осигурања, док би СИВ било надлежно (као и досада) да ратификује све остале конвенције МОР чије ратификовање не врши Савезна скупштина (Савезно веће). Отуда, Савезна скупштина требало би и даље да врши ратификацију оних конвенција МОР које би захтевале доношење нових или измену постојећих закона о материји која је предмет конвенције, *а за чије је регулисање надлежна Савезна скупштина,* тј. само у случају када је реч о доношењу нових или промене важећих закона из области *основног* законодавства о раду и социјалном осигурању (чл. 150, тач. 2, Преднацрта).

Из тога даље излази да је СИВ надлежно да ратификује све остале конвенције МОР. Сматрамо да би овде дошле и оне конвенције МОР које обухватају једну материју о којој постоји, истина, један закон из области рада и социјалног осигурања, али је СИВ за извршење тога закона донело свој пропис, под условом да ратификована конвенција ради свог спровођења у живот не би захтевала доношење новог закона или измену постојећег закона из те материје. Такав поступак не би био у противности са напред наведеним одредбама Преднацрта Устава. Што се тиче препорука МОР, Преднацрт, као ни важећи Уставни закон, не говори ништа о томе, нити предвиђа која је власт надлежна за њихово прихватање. Пошто су и усвојене препоруке од стране МОР међународни споразуми, истина посебне врсте, то смо заступници оног мишљења по коме и за прихватање препорука треба да важи исти поступак и иста надлежност као и за ратификацију конвенција МОР. Према томе, препоруке би требало доставити Савезној скупштини, односно СИВ, већ према томе да ли материју из препоруке треба спровести у живот законом или на други начин, односно да ли је она по својој природи таква да спада у надлежност Савезне скупштине (закон) или не.

Још једно питање Преднацрт решава у вези са ратификацијом конвенција (прихватање препоруке) МОР. Тако је питање односа и дејства ратификоване конвенције према домаћем законодавству које Уставни закон од 1953 није регулисао. Конкретно се поставља питање да ли одредбе ратификоване конвенције имају непосредно снагу закона као и домаћи правни прописи? Могућа су два става. По једном, са ратификацијом конвенције свака земља чланица МОР преузима обавезу да ће применити одредбе ратификоване конвенције у свом унутрашњем правном поретку, те због тога оне немају непосредног правног дејства у оквиру унутрашњег права већ је потребно да буду спроведене у тај поредак посебним законом, или на тај начин да се постојећи закон измени. Из тога што је једна конвенција МОР ратификована не излази још да је тиме измењен истовремено и правни поредак дате земље. За то је потребан нарочити законодавни акт. — По другом ставу, ратификоване конвенције од стране надлежне власти чланице МОР постају у унутрашњем правном поретку национални закон који се непосредно по ратификацији примењују и морају поштовати од органа и грађана дате земље која их је ратификовала

То су у теорији позната два схватања: прво је дуалистичко а друго — монистичко (6).

Уставни закон од 1953, као што је већ напоменуто, не садржи изричите одредбе о овом питању. Али га за то Преднацрт Устава регулише у чл. 137 на тај начин што, с једне стране, проглашава да закони и други прописи морају бити у складу са међународним обавезама ФСРЈ а с друге стране, утврђује да се „међународни уговори и други споразуми који су ратификовани и ступили на снагу примењују [...] *непосредно* од стране судова и других органа". Значи, Преднацрт Устава прихватио је монистичко схватање и по питању односа и дејства ратификованих конвенција МОР у нашем унутрашњем правном поретку. Јасно да то не ослобођава нашу државу и од обавезе да се прописи постојећег радног и социјалног законодавства ускладе са одредбама ратификоване конвенције МОР путем доношења новог закона или измене постојећег закона и других прописа.

VII. — Једно од врло важних питања које решава Преднацрт Устава јесте и питање нормативне делатности у области рада и других односа, односно питање расподеле ове надлежности између друштвено-политичких заједница и радних организација. При решавању овог питања, Преднацрт полази од следећих основних поставки:

1) Сагласно друштвеном самоуправљању и положају и улози радног човека у друштвеној производњи и расподели, Преднацрт утврђује и даље усмерава: права и дужности радних људи у радној организацији да уређује своје међусобне односе, услове рада и остваривање права из заједничког рада; да у складу са општим условима рада одређују радно време у радној организацији, и одлучују о приступању радних људи радној организацији и другим њиховим односима са радном организацијом; да унапређују услове рада, да организују заштиту на раду и одморе, да обезбеђују услове за своје стручно образовање и подизање свог личног и друштвеног стандарда (чл. 9 Преднацрта). Своје унутрашње односе у области у раду и радних односа радна организација, у складу са Уставом и законима, регулише статутом и другим општим актима (чл. 18).

2) Радни људи у државном органу, у друштвеној организацији или удружењу имају у основи исти друштвено-економски положај као и радни људи у радној организацији (чл. 9), те у складу с тим Преднацрт даје и оквире и начела за расподелу друштвеног производа као у радној организацији која врши друштвену службу и финансира се непосредно из друштвених фондова (чл. 10 и 11).

3) На основу друштвене својине на средствима за производњу, друштвена заједница *уједначује услове рада и стицања дохотка, рада остваривања начела расподеле према раду* и обезбеђује друштвена средства за проширивање материјалне основе друштвене заједнице, као и за задовољавање других друштвених потреба (Уводни део под III).

4) Најзад, у Уводном делу Преднацрта (под II) истиче се јединство и једнакост права, дужности и одговорности радних људи као јединих носиоца друштвеног рада и управљања друштвеним пословима.

(6) Види ближе др. М. Бартош: Међународно јавно право, књ. I, Београд, 1954, с. 37—43; Л. Е. Трокле: Међународно социјално законодавство, Београд, 1958, с. 362—363.

Све ове основне поставке од којих се мора поћи при расправљању и решавању питања разграничења у области нормативне делатности друштвених органа и радних организација, више-мање већ се остварују у нашој досадашњој пракси и потврђене су позитивним правом у домену регулисања рада, услова рада, права и дужности који произилазе из рада. Преднацрт их сада само утврђује и усмерава њихов даљи правац кретања. Отуда, сагласно овим поставкама, Преднацрт конкретно утврђује надлежност федерације у области законодавства о раду, о социјалном осигурању и положају радних људи на раду.

Тако, у надлежност федерације у области законодавства спада и *основно законодавство:* о раду и заштити на раду; расподели друштвеног производа: социјалном осигурању, здравственој заштити, статуса државних службеника и радника који врше службу од јавног интереса и одговорности функционера (чл. 150, тач. 2, Преднацрта). У складу са чл. 166 Преднацрта, Привредно веће равноправно са Савезним већем Савезне скупштине претреса општа питања из области рада и доноси законе и друге акте у овој области; Социјално-здравствено веће равноправно са Савезним већем претреса општа питања из области народног здравља, социјалног осигурања и социјалне политике (чл. 168 Преднацрта), док би Политичко-управно веће равноправно са Савезним већем, према тексту чл. 169 Преднацрта, требало да расправља општа питања из области статуса државних службеника и радника који врше службу од јавног интереса и одговорности функционера, те да доноси законе и друге акте у тим областима. Потребно је овде још истаћи одредбе чл. 107, ст. 5 и 7, Преднацрта по коме у свим областима у којима федерација доноси основно законодавство, републике уређују својим законима питања и односе који нису уређени савезним законом и то у складу са савезним законом, с тим да се савезном закону могу републике овластити да својим законом поједина питања уређују друкчије, па према томе и основним савезним законом о раду може се дати такво овлашћење републици.

Овако утврђена надлежност федерације у области рада, социјалног осигурања и статуса државних службеника и радника одговара надлежности која је предвиђена важећим Уставним законом од 1953 (чл. 15 и 34), с том разликом што по чл. 15, ст. 1, тач. 5, под а) Уставног закона у искључиву надлежност Савезне народне скупштине спада законодавство о социјалном осигурању — као искључиво савезно законодавство.

Према томе, Преднацрт Устава, као и Уставни закон, даје основицу и оквире за законодавни рад федерације на пољу даље изградње нашег радног законодавства као основног законодавства: основни законик или закон о раду. Отуда, основна линија будућег закона о раду, који ће свакако уследити после доношења Устава (јер важећи Зак. о рад. одн. и Зак. о јав. служб. не одговарају више по својим концепцијама и садржини, већ данас новим променама у положају радног човека и новим тенденцијама у развоју радних односа и радног статуса радника и службеника у привреди, јавној служби и установама са друштвеним управљањем) — требало би, по нашем мишљењу, с једне стране, да иде ка што потпунијој унификацији и кодификацији радноправних прописа који би

се односили непосредно на све радне људе без обзира где раде, а с друге стране, да садржи основна начела и основне норме који би представљали минимум друштвеног обезбеђења и друштвене заштите положаја и основних права свих радних људи, а која проистичу из рада и улоге радног човека у социјалистчкој Југославији (7). На тај начин, кроз основни закон о раду било би изражено *основно јединство свих радних људи у радном односу*, јединство које има основа у нашем јединственом друштвено-економском и политичком уређењу земље и у јединственом положају и улози радних људи у социјалистичком систему Југославије, што све утврђује и даље развија сам Преднацрт Устава како у свом начелном, тако и у нормативном делу.

У складу са друштвеним самоуправљањем у радним организацијама, обухватајући овде и државне органе и друштвене организације, и већ истакнутим принципима у самом Преднацрту, свака радна организација својим општим, односно нормативним актима уређује (што већ одавно то чини привредна организација на основу ЗРО и поједине друштвене службе на основу посебних закона) своје унутрашње односе из рада, услове рада и друга питања из радних односа (правилници о расподели личних доходака, о радним односима, о хигијенско-техничкој заштити и други), на основу и у оквиру основног законика о раду (сада Зак. о рад. одн.).

Најзад, на крају би желели да учинимо једну опсервацију. Наиме, Преднацрт предвиђа у чл. 150, тач. 2, у надлежност федерације и доношење основног законодавства о *„статусу државних службеника и радника који врше службу од јавног интереса“*. То је одредба преузета из садашњег Уставног закона. Питање је да ли она треба и може да остане у Преднацрту? Питање се поставља најпре због тога што Преднацрт у чл. 9, ст. 4, дословце гласи: „Радни људи у државном органу [...] имају у основи исти друштвено-економски положај као и радни људи у радној организацији, а њихова права самоуправљања уређују се законом и статутом одговарајућег органа [...]“. Оно се, затим, поставља и за то што таква једна одредба не би била у складу ни са данашњом тенденцијом развоја радних односа у јавним службама уопште, па и у државној служби у погледу регулисања статуса јавних службеника, односно државних службеника. Због тога, нама се чини да посебан закон о статусу државних службеника и радника не би одговорио основним поставкама и идејама самог Преднацрта Устава, да би он био у противречности са принципом јединства и једнакости у правима, дужностима и одговорностима радних људи који чине, како каже Преднацрт у уводном делу (II), неприкосновену основу положаја и улоге човека у социјалистичком систему Југославије. У класичном, старом правном систему могло је да постоји и данас постоји у савременом буржоаском праву као посебна правна дисциплина (у оквиру управног права) тзв. „чиновничко“ или „службеничко“ законодавство и право, али код нас, сматрамо, да се такво право не може више прихватити.

---

(7) Ближе о томе др. А. Балтић: Нове тенденције у развоју радног права, „Архив“, бр. 3—4/61, с. 251 и сл.

Тиме се не мисли да се негирају одређене специфичности у положају државних службеника које проистичу из положаја и улоге државног службеника, али то само наводи на мисао да би те специфичности могле да буду регулисане законом о организацији појединих државних служби и њиховим унутрашњим нормативним актима — статусом и правилницима (као што то чини и свака друга радна организација) но све у оквиру и на основу основног законодавства (закона или законика) о раду.

Др. Александар Балтић

ВОЈНА ОБАВЕЗА И ПРИЗНАВАЊЕ СТАЖА

1. Преднацрт Устава ФСРЈ посвећује пажњу правима и дужностима грађана и у основним начелима и у посебној глави о правима и дужностима грађана и у другим одредбама. Ако се пажљиво анализирају све ове одредбе може се закључити да одређене јавне дужности за собом повлаче и одговарајућа права. Читав је низ јавних дужности о којима би се посебно могло расправљати али бих овде хтео скренути пажњу на дужност вршења војне обавезе и на питање да ли би вршење ове јавне дужности у социјалитичкој држави морало повлачити извесна права за војне обвезнике која раније код нас нису била признавана а која би се могла признати и као права загарантована уставом.

Већ у основним начелима Преднацрт Устава истиче заштиту социјалистичког друштвеног система и чување и заштиту националне слободе и обезбеђење независности и равноправног међународног положаја. У вези са овим основним начелима Преднацрт изричито наводи да је одбрана земље право и дужност сваког грађанина (чл. 67) и да је сваки грађанин дужан „под једнаким условима за све допринети подмиривању потреба друштвене заједнице" (чл. 68). Најзад, у посебној глави посвећеној Народној одбрани и Југословенској народној армији Преднацрт даје основна начела о Народној одбрани из којих проистиче да вршење војне обавезе није само право и дужност грађана већ да је Народна одбрана право и дужност и сваког грађанина и како Преднацрт изричито наводи и сваког „колектива, установе и организације, као и федерације, републике, среза и општине и других друштвено-политичких заједница" (чл. 240, ст. 2). И најзад, да је „за припремање и организацију ЈНА одговорна [...] Федерација, а за припремање и организацију Народне одбране одговорне су и републике, срезови и општине" (чл. 240, ст. 3). Из ових основних начела и наведених одредаба јасно проистиче да је вршење војне обавезе уједно и једна од основних јавних дужности грађана. Преднацрт Устава у основним начелима истиче начело испуњавања друштвених дужности а у посебној одредби изричито одређује да је „сваки грађанин дужан [...] савесно вршити јавну и другу друштвену функцију која му је поверена и лично је одговоран за њено вршење" (чл. 66). Према томе, ако се с једне стране истиче да је сваки грађанин дужан савесно вршити јавну дужност и лично одговарати за вршење своје дужности, несумњиво је логично да

вршење дужности повлачи и одговарајућа права што је уједно у складу са начелом да свако ужива плодове свог рада, према својим способностима и према свом раду. Стога би, можда, било целисходио с обзиром на преображај и војне обавезе као јавне дужности у социјалистичком друштву признати војним обвезницима време проведено на војној обавези као радни односно пензијски стаж и да се ово ново право изричитом одредбом унесе и у нови Устав.

Преднацрт Устава ме само још више подстакао у уверењу да је време да се у складу са процесом друштвеног развоја код нас приступи постављању проблема признавања војне обавезе као радног и пензијског стажа јер је војна обавеза свакако јавна дужност. Преображај друштва код нас преобразио је и односе у друштву па је у логици овог развоја да се у складу са променама у друштвеним односима налазе и правила која ће регулисати ове нове односе. Ако се због промена у друштвеним односима изменила структура друштва, и ако у мрежи јавних служби за остварење основног задатка изградње социјалистичког друштва све дужности постају јавне дужности и када приватни сектор све више нестаје у корист социјалистичког, онда се са разлогом може расправљати и питање признавања војне обавезе као радног и пензијског стажа.

Иако Преднацрт Устава подстиче на решавање овог питања, у даљем излагању приметићемо да и наше позитивно право даје већ довољно података да се може поставити ово питање и да ваља приступити његовом решавању.

2. Војна обавеза је већ давно основна дужност држављанина сваке државе. У нашем позитивном праву Устав прокламује начело да је „одбрана отаџбине највиша [...] дужност и част сваког грађанина“ (чл. 34, ст. 1) и да је „војна обавеза грађанина [...] општа“ (чл. 34, ст. 3). Детаљнија правила прописује Закон о нар. одбрани од 20 јуна 1955 („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 30 од 6 јула 1955), који изричито одређује да је војна обавеза „основна [...] дужност и право држављанина ФНРЈ према народној одбрани [...]“ (чл. 47, ст. 1).

Независно од законских текстова у свести наших грађана одувек је војна обавеза била уврежена као основна и највиша дужност. С обзиром на такву традицију, никад се није ни постављало питање да ли би се служење редовног војног рока могло узети у обзир за признавање радног односа пензијског стажа.

3. По правилу, радни и пензијски стаж се рачуна јавним службеницима или оним службеним лицима којима позитивно право то признаје. Што се тиче војника односно војних обвезника који служе редовну војну обавезу, њихово се служење у Армији ниједним позитивним прописом не рачуна ни у радни ни у пензијски стаж, погогову што се, углавном, сматра да њихов правни положај то не допушта. Да видимо чињенице.

Није спорно да су остала војна лица службеници али је спорно да ли су и војници као и остала војна лица односно подофицири, официри, итд., службеници. За разлику од службеника који добровољно улазе у службу, војни обвезник мора да ступи у Армију, односно обавезан је на то, у противном примениће се одговарајуће санкције. Правни положај

војних обвезника већ је давно претресан. У француској теорији уставног и управног права, на пример, једни су бранили гледиште да се војници не могу сматрати службеницима, јер нема елемента добровољности приликом ступања у службу (1). Други, на пример, Диги *(Duguit)* и Жез, *(Jèze)*, супротно овом ставу, истицали су и упорно бранили гледиште да су и војници службеници. По Дигију „обавеза која се намеће управљачима да обезбеђују функционисање јавних служби потпуно оправдава употребу принуде кад је она потребна за регрутовање службеника". Према томе, по њему су и војници службеници, јер „учествују на један сталан и нормалан начин у функционисању једне јавне службе" (2). Проф. Жез је исто сматрао и бранио гледиште да су војници на један нормалан начин запослени у једној јавној служби и да на нормалан начин учествују у одређеним кадровима Армије. По његовом мишљењу, момент добровољности за ступање у службу не игра улогу која може одлучити да ли је неко службеник, пошто сматра да службеници најчешће улазе у службу добровољно али по некад и обавезно и ту као пример наводи и војнике. Отуда проф. Жез одлучно сматра да су војни обвезници службеници, као и остали службеници, јер истиче да су „јавни службеници она лица која су овлашћена, чак и повремено, да врше сталну и нормалну службу за функционисање једне јавне службе" (3). Проф. Жез је посветио пажњу и гледишту које сматра да војници нису позвани под заставу да би омогућили функционисање једне јавне службе, већ да уче јер, како каже Ото Мајер *(Otto Mayer)*: „Армија [. . .] је велика школа нације за потребе рата" а „принудна војна обавеза за време мира није ништа друго него обавезна настава" (4). Проф. Жез је одлучно побијао ово мишљење и сматрао неприхватљивим овакав начин резоновања јер би последица таквог гледишта била да се војни обвезници у току рата одједном преображавају у службенике јер се тада сигурно не би могло више говорити о војној обавези као о обавезној настави за рат. Поред тога, проф. Жез се супротстављао и гледишту које је сматрало да су војни обвезници у ситуацији као у случају реквизиције. Он је с разлогом истицао да је у реквизицији битно једно одређено давање. Међутим, супротно томе, војни обвезник ставља на расположење јавној служби сву своју личну активност (5). Проф. Валин *(Waline)* не прихвата сасвим гледиште да су и војни обвезници службеници јер нису службеници по професији. По његовом мишљењу, војни обвезник и јесте и није службеник, што зависи од става којим се прилази овом питању. У погледу одговорности за штету уподобљава војног обвезника службенику али га иначе не сматра службеником (6). Ни проф. А д. Лобадер *(A. de Laubadère)* не убраја војне обвезнике у службенике и то стога што војна обавеза није трајна служба (7). И француски Статут

(1) R. Bonnard: Précis de Droit public, Paris, Sirey, 1946, p. 185.
(2) L. Duguit: Traité de Droit constitutionnel, Paris, 1930, T. III, p. 16.
(3) G. Jèze: Les principes généraux du Droit administratif, Paris, 1930, T. II, pp. 239—241.
(4) G. Jèze: op. cit., p. 239.
(5) G. Jèze: op. cit. pp. 239—240.
(6) M. Waline: Manuel élémentaire de Droit administratif, Paris, 1936, Sirey, pp. 344—345.
(7) A. de Laubadère: Traité élémentaire de Droit administratif, Paris, Librairie générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1957, pp. 640—641, No. 1252 et 1253.

о службеницима од 1959 изричито је прописао да се не односи на војна лица, али се исти Статут не односи ни на неке друге службенике, што не искључује могућност да и војници као и остала војна лица буду службеници посебне врсте, по посебном закону и на посебан начин како су то истицали Диги и Жез.

Као што се види, ни у развијеном француском управном праву није ово питање решено, али по извесним подацима војна обавеза не прекида одређене радне односе већ се време проведено у Армији рачуна у радни стаж (8).

4. У нашој послератној теорији управног права ово питање није било детаљно претресано али постоје извесна начелна изјашњења. По једном гледишту војни обвезници нису у радном односу јер „мада и овде постоји лични рад обвезника [...] њихов рад представља само највишу дужност сваког грађанина" (9). Али и проф. А. Балтић, који брани ово гледиште, војне обвезнике теоријски, сврстава у принудне јавне службенике (10). По другом гледишту „нису јавни службеници у техничком смислу речи ни лица која обавезно врше неку службу за државу: војници на отслужењу свог обавезног војног рока [...]" али и ово гледиште сврстава и војне обвезнике у принудне јавне службенике (11). Академик проф. И. Крбек одлучно и доследно још од пре рата убраја војне обвезнике у принудне службенике полазећи од гледишта да службеници могу бити принудни, прагматски и контрактуални (12).

Нема сумње да су војни обвезници, иако обавезно и привремено, у саставу Југословенске народне армије која је овлашћена да врши сталну и нормалну службу народне одбране са тачно одређеним задацима: да обезбеђује и брани независност државе и слободу народа и да буде чувар неповредивости државних граница и служи одржавању мира и безбедности (чл. 134 Устава ФНРЈ; види и чл. 1 Закона о ЈНА од 20 јуна 1955 — „Сл. лист ФНРЈ", бр. 29 од 5 јула 1955). Поред тога, и војни обвезници се налазе у општој објективној ситуацији, са правима и дужностима које прописује Закон о служби у ЈНА. За разлику од осталих службеника они су, као и остала војна лица, службеници по посебним прописима, на специјалан начин и то обавезан, па је стога исправно сматрати их принудним односно обавезним јавним службеницима, али то не би морао бити разлог да их не можемо сматрати јавним службеницима који стичу и одговарајући радни односно пензијски стаж. Они заиста нису службеници по професији, односно стални службеници, већ само привремени и то обавезни. Али, стално службовање и привремено службовање не би морало бити одлучујуће за постојање службеничког односа

(8) Décret du 20 avril 1950 relatif au financement des assurances socialies agricoles — Art. 7, § 2, al. 1 et al. 9 — Codes de la Securité sociale, Paris, Dalloz, 1955, p. 427.

(9) Др. А. Балтић: Основи радног права Југославије, Београд, Савремена администрација, 1961, с. 37.

(10) Др. А. Балтић: О појму јавног службеника, „Архив", 1956, с. 33.

(11) Др. Н. Стјепановић: Управно право ФНРЈ, Београд, Савремена администрација, 1958, с. 322, 317.

(12) Академик Иво Крбех: Управно право књ. II, Загреб, 1932, с. 107 и сл.: Право југословенске јавне управе, књ. II, Загреб, Биротехнички издавачки завод, 1961, с. 259 — 260.

већ само за одређивање карактера односно врсте службеника. Тако имамо сталне грађанске и војне службенике и привремене грађанске и војне службенике који су сви јавни службеници и који могу, ако то закон пропише, бити и обавезни службеници. У управном праву није спорно да се службенички однос заснива по правилу, добровољно а по изузетку обавезно. У том су сагласни и теорија и позитивни прописи (13).

За разлику од већ прихваћене терминологије у теорији нашег управног права, мислим да је прикладније место израза „принудан јавни службеник" употребљавати израз „обавезни јавни службеник", па стога у овом напису кад говорим о војницима употребљавам израз *обавезни* а не *принудни* јавни службеници. Обавеза и принуда нису исто. То се нарочито види у случају војних обвезника. Не може се, с једне стране, војна обавеза сматрати као највиша дужност и част а с друге, једноставно схватити као принуда. Иако сваки грађанин под одређеним условима, мора извршити своју војну обавезу, основа војне обавезе није принуда већ дужност грађанина да дâ свој одговарајући прилог одбрани отаџбине и да на тај начин доприносе заштити општег интереса. Природно је и логично да избегавање вршења ове опште и основне дужности повлачи и одговарајуће санкције, али то не значи да је основ војне обавезе принуда већ је принуда само санкција за невршење ове опште и основне дужности сваког грађанина. Да вршење војне обавезе није истоветна са принудом види се још и из Закона о народној одбрани који изричито прописује да се прекида служење војног рока „војнику [...] који у току војног рока буде осуђен на казну затвора или строгог затвора, док казну не издржи или док не буде отпуштен на условни отпуст" (чл. 77, ст. 2). Даље, исти закон у истом члану још прописује да и војник који би био осуђен и на казну ограничења грађанских права може продужити своју војну обавезу тек „пошто буде враћен у своја грађанска права ако није навршио четрдесет година живота (чл. 77, ст. 2). Све то указује да је прикладније а нарочито за војнике употреба израза обавезни јавни службеници а не принудни јавни службеници.

5. Иако су у теорији нашег управног права углавном већ сви сагласни да су војни обвезници обавезни јавни службеници и то по посебном закону, још се не поставља питање да ли се овим обавезним јавним службеницима време служења редовне војне обавезе може признати у радни односно пензијски стаж.

У први мах, само постављење овог питања одмах се супротставља гледишту о војној обавези као највишој и основној дужности. Међутим, признавање времена проведеног на обавезном војном року у радни односно пензијски стаж није у супротности са појмом војне обавезе као највише и основне обавезе сваког грађанина. Ако пажљиво извршимо анализу нашег позитивног права, узимајући у обзир и нове друштвене односе, могли бисмо са мање устручавања да приступимо решавању овог питања.

---

(13) Др. М. Илић: Административно право (скрипта), Београд, с. 35; Академик И. Крбек: н. д., с. 259 — 260; др. Н. Стјепановић: н. д., с. 319; др. А. Балтић: Општа теорија о појму јавног службеника, Београд, 1939, с. 134.

Устав ФНРЈ прокламује начело да су сви грађани ФНРЈ једнаки пред Законом (чл. 21) и да су свим грађанима „подједнако [...] доступне под законским условима, све јавне службе" (чл. 33). Да ли је непризнавање обавезног војног рока у радни односно пензијски стаж у складу са наведеним уставним начелом о једнакости грађана пред законом?

Служење војног рока у ЈНА, траје по правилу две а до Зак. о изменама и допунама Зак. о нар. армији од 4 новембра 1961 („Сл. лист ФНРЈ", бр. 44 од 8 новембра 1961) за морнарицу је рок био три године. Сада је и за морнарицу две године. Лица са свршеном средњом и њој равном школом служе осамнаест месеци. Лица са свршеном вишом и високом школом, као и лица која су успешно завршила школу за резервне официре служе годину дана (чл. 3 Зак. о изменама и допунама Зак. о нар. одбрани) Овде ваља имати у виду да су од обавезе служења војног рока ослобођена лица која су трајно неспособна за војну службу и лица привремено неспособна за војну службу која до навршених двадесет седам година живота не постану способна за службу (чл. 73 Зак. о нар. одбрани).

Према томе, ако је неко лице неспособно да служи обавезни војни рок, оно може засновати службенички односно радни однос одмах по завршетку школовања. Исти је случај и са женама пошто оне немају дужност служења обавезног војног рока (чл. 49 Закона о народној одбрани). Не треба губити из вида чињеницу да се по Закону о народној одбрани питомцима војних школа за подофицире, официре и војне службенике време које они проведу у војним школама признаје као служење војног рока (чл. 79). Тако да они не губе за радни стаж време које би иначе губили да нису питомци одређених војних школа, пошто би морали одслужити свој војни рок који се не признаје као радни стаж. Међутим, сва друга лица способна за војну обавезу, по завршетку школовања морала би одслужити свој обавезни војни рок док би њихови вршњаци, који су заснували службенички односно радни однос, стицали одговарајући радни стаж. Ако се узме у обзир да за војску способна лица ни по одслужењу обавезног војног рока, не морају бити увек у повољној ситуацији да одмах заснују службенички односно радни однос, онда је очигледно колико њихов положај није једнак са лицима која су ослобођена војне обавезе или са питомцима војних школа којима се време школовања рачуна као служење обавезног војног рока.

У још неповољнијој ситуацији су она друга лица, која су још и многобројнија а која немају скраћени војни рок, као лица са одговарајућом школском спремом. Они могу изгубити од радног стажа не годину дана односно осамнаест месеци већ две и више година јер не морају увек бити у ситуацији да одмах по одслужењу двогодишњег обавезног војног рока заснују и радни однос. Ако погледамо стварност онакву каква јесте и анализирамо односе у друштву, морамо уочити да се преображај друштва и државе који се развија пред нашим очима одражава и на све односе у друштву па и на однос војног обвезника и државе. Отуда, ако се у развоју нашег права, доследно све више признаје радни односно пензијски стаж свим трудбеницима који кроз разне облике друш-

твеног живота врше одређену јавну службу и посвећују сву своју активност заједници ради задовољења општег интереса, онда се поставља питање да ли се редовна војна обавеза још увек мора издвајати тако да представља само част и највишу дужност а да се не признаје у радни односно пензијски стаж. Чињеница да је редовна војна обавеза највиша и основна обавеза и да одбрана отаџбине представља част за сваког грађанина, не може бити разлог за непризнавање војне обавезе у радни односно пензијски стаж. Ако се службеницима који су добровољно ступили у службу признаје радни стаж, зашто се не би, тим пре, одговарајући стаж признао и оним лицима који морају ступити у службу обавезно односно обавезним службеницима. Зар само зато што је то највиша и основна дужност? Већ давно је академик проф. Крбек уочио: „Моменат дужности постоји код сваког јавног службеника. Овдје код принудног тај је моменат нарочито увећан али је интензивност ове дужности различна код разних врсти принудних службеника. Због потенциране дужности говори се често, на мјесто о јавној служби, о јавној дужности, но ово још не значи да овдје не би било јавне службе, односно јавног службеника. Принудни службеници су само посебна врста јавних службеника, који се истичу својим нарочитим особинама“ (14). Кад је ово гледиште проф. Крбека било исправно још пре рата, тим пре је оно данас исправно јер указује колико дужност војног обвезника подигнута на степен највише дужности, логично води и признавању ове обавезне војне дужности у радни односно пензијски стаж, јер су војни обвезници службеници посебне врсте и то обавезни и по посебном закону. Одраз те стварности огледа се већ и у извесним нашим позитивним прописима. По Закону о радним односима („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 17/61) „ако је радник позван на војну вежбу односно на дослужење војног рока до три месеца за време отказног рока, ток отказног рока зауставља се даном пријема позива и наставља се по повратку са војне вежбе односно дослужења војног рока“ (чл. 309, ст. 1). У истом смислу ово питање решава и Зак. о јав. служб. чл. 132, ст. 2, — „Сл. лист ФНРЈ, бр. 53/1957). Овде ваља нагласити да по Зак. о рад. односима у овом случају „радни однос не може престати пре истека четрнаест дана од дана повратка са вежбе односно дослужења војног рока“ (чл. 309, ст. 2). У истом смислу говори и Закон о народној одбрани „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 30/1955) кад изричито прописује да се „време које војни обвезник по позиву војних органа проведе у редовном радном времену на вршењу послова у вези са војном обавезом сматра [...] као време проведено на редовном раду“ (чл. 88, ст. 2). И Закон о пензијском осигурању („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 51/1957) осигураницима признаје време које војни обвезник проведе на војној вежби (чл. 24, тач. 2). Може се приметити да су ови случајеви пример да се и кроз законске текстове у овом питању постепено већ одражава процес преображаја традиционалног схватања појма војног обвезника и његових права, пошто одређена војна обавеза не само не прекида радни стаж већ зауставља чак и ток евентуалног датог отказног рока с тим да радни однос престаје тек четрнаест дана од дана повратка са вежбе односно дослужења војног рока.

(14) И. Крбек: Управно право, књ. II, 1932, с. 116—177.

Не треба губити из вида да има извесних службених лица чији је појам спојен са највишом дужношћу и да обављање ове дужности није само дужност већ и част али се ипак време проведено на обављању тих дужности признаје у радни стаж. Наиме, ако се осигураник налази „на дужностима уз сталну месечну награду као народни посланик или на сталној дужности уз сталну месечну награду као одборник народног одбора у ФНРЈ", ово се време рачуна у радни стаж (чл. 24, ст. 1, т. 2). Поред тога, у истом закону, у радни стаж рачуна се, под одређеним условима и време проведено на обавезном практичном раду са пуним радним временом у привредним организацијама или установама по завршеном школовању без обзира да ли је за тај рад примана плата ако је за то време плаћан допринос за пензијско осигурање (чл. 24, ст. 1, т. 7). Радни стаж се рачуна и оним лицима који су били на добровољној пракси са пуним редовним радним временом, без обзира да ли су за тај рад примали плату, ако је за то време плаћан допринос за пензијско осигурање (чл. 24, ст. 1, тач. 8). Најзад, баш одбрана отаџбине, за коју и Устав изричито прописује да представља највишу дужност и част сваког грађанина, признаје се под одређеним условима у радни односно пензијски стаж и то у двоструком трајању (чл. 31 Закона о пензијском осигурању, „Сл. лист ФНРЈ", бр. 51/1957, и чл. 195, т. 5), Зак о јав. служб).Према томе, очигледно је да чињеница што се војна обавеза сматра највишом обавезом не би морала искључити да се обавезни војни рок призна као радни односно пензијски стаж. Не сме се губити из вида да војни обвезници вршећи своју највишу дужност учествују у остварењу задатака ЈНА односно чувари су неповредивости државних граница и служе одржавању мира и безбедности (чл. 134 Устава ФНРЈ). Њихова улога се одражава и у многим другим видовима. Армија, на пример, приликом елементарних непогода активно учествује у заштити пострадалих крајева и пружа прву помоћ пострадалим грађанима. Даље, Армија изграђује друмове и многим другим активностима задовољава општи интерес. Не само да Армија непрестано бди преко својих граничних трупа на свим границама наше земље већ и у међународном животу преко својих посебних јединица у одредима ОУН учествује ради обезбеђења мира у свету. Све своје активности Армија врши преко војних обвезника који су на редовном обавезном војном року.

Отуда питање правног положаја војног обвезника и његових права заслужује да се данас свестрано расмотри. У вези са овим питањем могли бисмо узгред споменути да је у иностраном праву, на пример у швајцарском, изричито прописано да Конфедерација осигурава сва војна лица од последица болести или удеса (чл. 21 Зак. о вој. организацији Швајц. конфедерације од 12 априла 1907) (15). У случају болести војни обвезници имају под одређеним условима право, и на пензију, и то ако је војна обавеза погоршала последице болести или удеса (члан 9 Савезног закона о осигурању војних лица од 23 децембра 1914) (16). Швајц. савезни Зак.

(15) Nouveau manuel du Droit Suisse. Second volume. Publié par la Chancellerie fédérale. Etat au 1er septembre 1946, Zurich, p. 547.

(16) Op. cit., pp. 608—609.

о осигурању вој. лица због болести или удеса изричито прописује да се при одређивању висине годишњег дохотка осигураника води рачуна колико би осигураник имао годишње прихода да му они нису смањени због служења војног рока (чл. 79) (17). Најзад по чл. 56 Савезног закона о осигурању војних лица кад је војно лице већ било обавезни осигураник одређеног националног завода за осигурање, осигурање код завода се привремено прекида пошто војни обвезник ступањем у војску прелази на осигурање по Закону о осигурању војних лица (18).

И по нашем позитивном праву војни обвезници за време служења редовног војног рока уживају здравствену заштиту (чл. 125 Зак о нар. одбрани). У случају смрти или погибије војног обвезника за време служења у сталном саставу ЈНА, сахрањује се и преноси до места сахране о државном трошку (чл. 126) а породици додељује једнократна новчана помоћ (чл. 127). У судској пракси је већ било примера да се у таквим несретним случајевима накнађује и материјална и морална штета за изгубљеним чланом породице.

Овде ваља имати још у виду да наше позитивно право, поред Зак. о рат. вој. инвалидима (пречишћен текст „Сл. лист ФНРЈ", бр. 33/57) којим регулише права ратних војних инвалида, Законом о мирнодопским војним инвалидима (пречишћен текст „Сл. лист ФНРЈ", бр. 46/59), под законским условима, регулише права војног лица које „у мирно доба у саставу ЈНА, вршећи војну дужност или друге дужности за циљеве државне безбедности и народне одбране, без своје кривице задобије рану, повреду или озледу, те је због тога код њега наступило оштећење организма за најмање 20%" (чл. 1). Мирнодопским војним инвалидом сматра се и „војно лице које је после 15 маја 1945 задобило болест у вршењу обавезне војне службе [...] па је због тога код њега наступило оштећење организма за најмање 60%" (чл. 2, ст. 1). Под законским условима, мирнодопским војним инвалидима још се сматра и војно лице код кога је „наступило оштећење организма за најмање 50%, услед последица болести задобивених ван Југославије на обавезној војној служби коју врши у оквиру међународних обавеза које је Југославија преузела" (чл. 2, ст. 2). Ваља још истаћи да под одређеним условима по истом овом закону инвалидска права уживају и чланови уже породице односно родитељи војних лица „погинулих или умрлих од ране, повреде или озледе" (чл. 4, т. 2), као и у случајевима кад војна лица умру од болести задобивене у вршењу војне службе (чл. 4, т. 3).

Све нам ово указује да се и у законодавству већ у извесном смислу осећа преображај појма војног обвезника. Ако се у духу развоја нашег права регулишу права војних обвезника у случајевима оштећења њиховог организма удесом или болешћу, као и права чланова уже породице погинулих и умрлих војних обвезника, онда је логично да се у духу овог развоја нашег права признају и права војних обвезника који неће претрпети оштећења организма због вршења војне обавезе али на други начин могу

(17) Op. cit., p. 80.
(18) Op. cit., p. 610.

бити погођени због служења свог обавезног рока. Не може се с једне стране прокламовати начело једнакости грађана пред законом и начело о подједнакој доступности свих јавних служби свим грађанима, а с друге стране обавезне војне обвезнике који врше своју највишу дужност служења у Армији, са пуним радним временом, најчвршћом дисциплином, са крајњим пожртвовањем и са небројеним доприносима у материјалној изградњи земље, стављати у неповољнији положај од оних грађана који су неспособни за вршење војне обавезе или ослобођени од ове обавезе. Многи разлози говоре у прилог признавања обавезног војног рока у радни односно пензијски стаж. Не смемо бити спутани старим концепцијама о појму војног обвезника да он теоријски јесте принудни службеник али да ипак није службеник јер је његова служба највиша дужност и да му отуда не треба признати у радни, па ни у пензијски стаж ни време које он потпуно посвећује заједници. Остајући при концепцији, већ прихваћеној у нашој теорији да су војни обвезници принудни односно обавезни службеници по специјалном закону, морали бисмо кренути корак даље и признати обавезни војни рок и као радни односно пензијски стаж заједно са свим последицама признавања тог стажа (унапређење, право на дечји додатак и годишњи одмор).

Решавањем овог питања ускладили би правни положај војних обвезника са развојем наше друштвене стварности и уједно обезбедили и поштовање начела једнакости грађана пред законом.

Д. Ђ. Денковић

ДРУШТВЕНА СВОЈИНА

I. Друштвена својина је посебан облик колективне својине, који раније није био познат, и то је довољно да нам објасни спор о њеној правној природи, који се код нас још води са неумањеном жестином. О томе шта је друштвена својина и који односи постоје на предметима друштвене својине, а нарочито која је правна природа односа између предузећа и друштва у погледу те својине, предложено је више објашњења и створено више теорија.

Објашњење постанка већег броја теорија о друштвеној својини може се наћи у настојању да се потпуно нови односи, настали у области својине, обухвате старим појмовима. То је једна општија појава која се среће у свим областима људске делатности, а која се заснива на закону економије напора. Кад се прати историја институција једне средине и њихова правна организација примећује се да се не само мање него и веће друштвене промене поимају и описују помоћу појмова и формула које више не одговарају новом стању, уз мању или већу употребу фикција. И овде као и другде људи се служе старим инструментима, поступају по навици, економишу напор. Али, постоји граница преко које тај начин поступања престаје бити користан, те је за нове односе потребно створити нове

појмове. Фикције су изванредно корисно средство за развијање права, али преко извесне мере оне престају бити то и онемогућују да се види стварност. Промене у друштвеним односима захтевају нове интелектуалне инструменте помоћу којих би се оне могле непосредно и потпуно да схвате и изразе.

Полазна грешка многих правника при покушају да схвате друштвену својину је у томе што су се у том свом настојању служили правним појмовима атомизованог грађанског друштва. Основе имовинског права у том друштву су индивидуална својина и аутономија воље, а основни правни појмови су личност, субјективно право, уговор и одговорност. У погледу привредне активности начело је: свак за себе, а узајамни односи регулишу се уговором, чија повреда повлачи одговорност. Личности се боре међу собом, конкуришу једна другој. Друштвеном напретку не смета што оне уништавају привредно једна другу. Накнада штете потпуно замењује извршење. Друштво је индиферентно према пропасти неке количине добара коју је уговорник одбио да прими због тога што не одговара уговореним условима.

Сасвим обратно, данас је својина главних средстава за производњу друштвена, привредном активношћу управља друштво у општем интересу, само је уговор остао средство размене, али у уским, законом одређеним оквирима. За разлику од индивидуалне својине, друштвена својина изражава друштвену солидарност, због тога су за схватање односа који се јављају у тим оквирима појмови личност и субјективно право од мале користи. За нове правне односе који настају на тим новим основима потребно је створити и друге, нове појмове који ће изражавати ту солидарност. Очигледно је да су погрешна сва схватања која у привредним предузећима виде пре свега личност, правна лица, која учествују у слободном промету као појединци у грађанском друштву, а у њиховим овлашћењима на друштвеним средствима, њихова субјективна права. Субјективно право је израз независности и самосвојности лица у одлучивању, а предузећа нису ни издалека независна и суверена. Она имају овлашћења да на одређени начин и у одређеном циљу управљају и располажу деловима друштвене својине. Њихов постанак зависи од друштвених органа. У извесној мери то важи и за њихово функционисање. Њихова активност је организована према друштвеним плановима у општем интересу и у интересу радног колектива. О правној личности предузећа и о њиховим субјективним правима може се говорити само са великом уздржљивошћу и не без опасности конфузије. Ти појмови биће и даље корисни у области друштвеног књиговодства и да би се разумело иступање предузећа на тржиште, али се ни при томе не сме изгубити из вида да су границе активности предузећа вишеструко одређене.

За схватање правног положаја предузећа није важно истаћи да је оно правно лице, већ да је то друштвена радна организација, скуп радних људи којима су предата одређена друштвена средства да привређују за себе и за друштвену заједницу, употребљавајући их и располажући њима на одређени начин и под одређеним условима. Оно се не поставља према друштву, као што се то чини кад му се подвлачи карактер правног лица.

Оно је израз друштва, манифестација солидарности на којој је друштво засновано. Средства су друштвена и њих употребљава и њима располаже друштвена радна организација на начин који је друштво одредило. У тим условима не може се говорити ни о каквој својини предузећа, ни потпуној ни подељеној, а друштвена својина појављује се као нов, сасвим одређен појам.

Друштвена својина је јединствена. Она припада друштву као целини и мора бити употребљена у интересу друштва. Ради постизања те сврхе њени делови предају се појединим радним организацијама да је искоришћавају за себе и за друштво. Предузеће нам се тако појављује не као правна личност, носилац права својине, потпуне или делимичне, на друштвеним средствима, ни као заступник друштва, јер дела истовремено и за себе и за друштво, већ као облик привредне активности самог друштва.

II. Ако сада погледамо поближе текстове Преднацрта Устава, видећемо да се њихова поједина решења у овој области, ако се скупе заједно и повежу, слажу са напред изнесеним теоријским погледима.

Према чл. 8, ст. 1: „Средства за производњу и друга средства друштвеног рада, као и рудна и друга природна богатства, друштвена су својина и као таква неотуђива су.“ Тиме је одређен предмет друштвене својине и њен искључив карактер.

Као и свака друга својина она садржи разна овлашћења, између осталог и овлашћења да се располаже стварима на којима се налази. Зато исти текст (чл. 8) у наредном ставу продужује: „Располагање појединим средствима за производњу и другим стварима у друштвеној својини и друга правна овлашћења према њима одређују се законом у складу са природом и наменом тих средстава и ствари“. Преднацрт каже да је радна организација носилац тих овлашћења према оним средствима којима управља (чл. 14, ст. 2), а онда додаје да она „може *отуђити* поједина средства за производњу и друга средства рада или на други начин њима *располагати*“, — што су овлашћења која у погледу приватне својине има само сопственик. Али наш текст се не задржава на томе, него одмах продужава да радна организација може тако поступати „*уз обавезу* да очува несмањену укупну вредност друштвених средстава којима управља“ (чл. 14, ст. 3). И то везивање стварноправних овлашћења са обавезом очувања несмањене вредности друштвених средстава, што значи нужну, непрекидну реалну суброгацију, искључује сваку могућност да се у овлашћењима радних организација на друштвеним средствима види потпуно или делимично право својине на тим средствима, или које било друго раније познато право.

На ову повезаност овлашћења радних организација на друштвеним средствима и обвезе очувања тих средстава Преднацрт се осврће описујући самоуправљање радних људи, и ту истовремено одређује обавезну сврху активности радне организације. „Самоуправљање радних људи на основу друштвеног рада обухвата нарочито њихово *право* и *дужност:* [...] да одлучују о потреби друштвених средстава и о њиховом располагању и да ова средства економски целисходно користе ради *постизања највећег ефекта* за радну организацију и друштвену заједницу, да обез-

беђују развој материјалне основе свога рада и да испуњавају обавезе организације према друштвеној заједници" (чл. 9, ст. 1, тач. 3). И ова овако одређена сврха активности радне организације, коју ова врши помоћу друштвених средстава, не дозвољава да се изоловано посматрају овлашћења радне организације на друштвеним средствима и да се у тим овлашћењима виде класична субјективна права. „Субјективна права" радне организације састоје се више у дужностима (кад већ морамо да се служимо старим појмовима) да друштвена средства употребљава у прецизно одређеним границама своје делатности, ради постизања циља који јој је јасно одређен.

Ако са права својине пређемо на посматрање саме радне организације, она је „самостална самоуправна организација" (чл. 14, ст. 1) и „има својство правног лица" (чл. 14, ст. 2). Већ смо видели да се правна овлашћења радне организације на друштвеним средствима одређују законом (чл. 18, ст. 2). На један општији начин Преднацрт на једном другом месту каже: „Радна организација врши своју делатност у складу са Уставом, законима, друштвеним плановима, статутом и другим на закону заснованим прописима" (чл. 14, ст. 4). Она је органски део друштва, и то се огледа како у њеном организовању, тако и у њеном функционисању. Друштво је заинтересовано да и једно и друго буде како треба. „Законом се може утврдити да статут у целини или поједине његове делове потврђује орган друштвено-политичке заједнице" (чл. 18, ст. 3). Затим: „Законом се може утврдити обавеза доношења и поступак за доношење појединих општих аката радних организација и могу се изузетно предвидети, кад то траже општи интереси, одређена овлашћења надлежног органа друштвено-политичке заједнице у погледу доношења ових аката" (чл. 18, ст. 4).

Удаљеност од појма „правне личности", скројеног према појму „личности" у имовинском праву грађанског друштва огледа се и у другим неким текстовима Преднацрта. Ради потпуности овог сумарног прегледа довољно је навести прописе о распуштању органа управљања радне организације и о њеном укидању. „Органи управљања радне организације могу, под условима и по поступку предвиђеном законом, бити распуштени само ако је организација тешко повредила закон или ако је својим пословањем битно оштетила друштвене интересе" (чл. 20, ст. 1). А затим: „Привредна организација може, под условима предвиђеним савезним законом, бити укинута ако је у немогућности да обнавља друштвена средства за производњу и друга средства рада или да испуњава друге законом одређене обавезе" (чл. 20, ст. 2).

Сви наведени текстови показују да „правна личност" радне организације има врло мало заједничког са правном личношћу са којом се срећемо у имовинском праву грађанског друштва. Тај појам данас више спада у технику друштвеног књиговодства него у основе имовинског правног поретка.

III. Да закључимо.

Друштвена својина је нова појава која се не може ни дефинисати ни описати помоћу традиционалних појмова имовинског права.

Израз „друштвена својина“ добро је нађен да се најприближније наговести њена садржина. Уосталом, у сличним пословима важније је дефинисати садржину појма него наћи тачну реч којом би он био обележен.

Ако би помоћу материјала садржаног у појединим текстовима Преднацрта покушали да дефинишемо друштвену својину, онда бисмо могли рећи: Друштвена својина је искључиво и неотуђиво право својине друштва на извесним стварима (чл. 8, ст. 1), којима управљају и којима располажу и које економски целисходно користе (чл. 9, ст. 1, тач. 3), на начин одређен законима и друштвеним плановима (чл. 14, ст. 4), друштвене радне организације ради постизања највећег ефекта (чл. 9, ст. 1, тач. 3), у интересу радне организације, радних људи и друштвене заједнице (чл. 10, ст. 1).

Михаило Константиновић

ФИНАНСИЈСКА ФУНКЦИЈА У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА

1. Од непосредног је интереса знати који се подаци из домена финансијске функције обично уносе у уставе. У том погледу законодавства се знатно разликују. Има земаља, у не малом броју, чији основни закон садржи само једну једину финансијску одредбу (по правилу о легалитету пореза); као што има устава у којима се утврђују, у лапидарном стилу, основни принципи финансијске политике и предвиђају права и обавезе грађана у вези са порезима, буџетом, кредитом и контролом. У неким уставима положене су основе читавих комплекса финансијских. Вајмарски устав на пример кроз десетину чланова разрађује питање финансијских односа између државних органа. Слично је са Уставом Швајцарске. Истом проблему је у Аустрији намењен један специјалан закон који је анекс уставу (Finanzverfassungsgesetz). Устав-модел свеобухватног и концентричног излагања финансијске материје је Устав Финске. С друге пак стране, постоје и такви устави у којима се финансијском фактору скоро и не посвећује пажња.

2. У Преднацрту Устава ФСРЈ финансијска питања третирана су много опширније него у Уставу од 1946: о финансијским институцијама говори се на преко 30 места. Разуме се, њихово излагање није шаблонизирано: неке финансијске категорије су дате са више појединости, док је о другим речено мање (буџет) или ништа (државни зајмови). Пада у очи у којој је мери у Преднацрту истакнут организам државних расхода (опширност коју нисмо нашли у другим уставима). Устав од 1946. не помиње расходе. Преднацрт им међутим резервише неколико чланова. Истакнута је њихова економско-организаторна улога: да служе развитку националне привреде и проширењу материјалне основе друштвено политичких колективитета (чл. 30). Консеквентно је заступана идеја о улагању друштвене заједнице у „бржи развитак недовољно развијених република“ (чл. 31, 112); утврђена је потреба за установљењем посебног фонда федерације за финансирање неразвијених крајева (чл. 113). Први пут је предвиђена распо-

дела надлежности у расходима према субјектима трошења: у Преднацрту су фиксирани задаци који се имају обезбедити из средстава федерације (чл. 112); највећи део њихов односи се на привредну функцију. Са дотацијама републикама (чл. 112, 113) федерација се јавља у улози регулатора равнотеже у социјалним и економским односима у земљи. Нормиран је, најзад, и један случај финансијског федерализма: предвиђена је „заједница у расходима" у којој федерација за пренете послове из своје надлежности расходима обезбеђује нижестепеним колективитетима потребна средства (чл. 120).

3. На једно од најосетљивијих питања у систему федеративних финансија — реч је о питању расподеле финансијских извора на политичке јединице — Преднацрт није дао одговора. Верујемо да се сматрало као преурањено већ сада дати дефинитивно решење за једну тако динамичну материју као што је координација прихода у вишестепеној државној структури. Тај фискално-буџетски агрегат, нема више сумње, заслужује да му буде намењен специјалан закон. Једно ипак јасно из Преднацрта произилази: да се не намерава увести заједница у приходима као искључиви метод финансирања, јер је предвиђено да политички колективитети могу имати самосталне изворе прихода (чл. 92, 98). Што с друге стране не значи да је напуштен принцип централистичког регулисања финансијске материје: федерација задржава и даље право да даје курс и утврђује пропорције фискалном и буџетском систему у Југославији.

4. Преднацрт је напустио класичну формулацију „правног" принципа опорезивања. Тај модерни постулат не само да је у највећем броју држава увек уставом предвиђен већ је и срочен махом на исти начин. У Уставу од 1946 то је чл. 42 који гласи: „Пореска обавеза грађана је општа и сразмерна њиховој привредној снази. Јавне дажбине и ослобођења од њих установљавају се само законом".

О пореској обавези Преднацрт говори у чл. 68, у коме је међутим изоставио термин „порез" и заменио га дескрипцијом: обавезом грађана да доприносе подмиривању потреба друштвене заједнице. Из овакве стилизације чита се намера да дужност грађана у остваривању општих потреба добије карактер не какве принуде већ доприношења, као израза националне солидарности и грађанске свести. Поставка која по себи није нова јер датира још из времена грађанске револуције; али која у нашим условима (недовољно висок ниво пореског морала) има призвук нечег нереалног. Сем тога, како није изриком наведен порез, питање је да ли се из такве стилизације не би протумачило да није само говор о трибутарној обавези, а чл. 68 то једино хоће.

5. Самим тим што није употребљен појам „порез", у контексту није предвиђен ни принцип његовог легалитета: није потврђено да се порез установљава законом. Таква се декларација међутим налази у уставима већине земаља, како капиталистичких (Италија, Белгија, Данска, Финска и др.) тако и социјалистичких (Чехословачка, Бугарска, Албанија и др.). Мада постоје устави у којима се порески инструмент и његови принципи не наводе: СССР, Пољска, Румунија. Чл. 70, ст. 3, и сувише је, изгледа нам, општег карактера а да би се односио и на специфичну материју коју

садржи чл. 68 Преднацрта. При том истичемо да је начело легалитета утолико важније уколико непосредни порези (доприноси) у финансијском систему играју већу улогу — а та врста дажбина у нашим буџетима има нарочити значај.

Законитост пореза манифестује се и кроз принцип годишњости буџета. Но то начело буџетског права није у тексту наведено (као уосталом ни други постулати из тога домена, па ни начело равнотеже — што нас води другим закључцима). Чудно је, док Преднацрт Устава ФСРЈ прелази преко аксиома законитости, да се у пројекту Устава СР Србије, у чл. 156, нађе навод: да се „само законом могу уређивати (...) порези, доприноси, таксе и друге дажбине". Чињеница је да у доба доминације планирања у привреди принцип легалитета доживљава извесно помрачење, па ипак рекло би се да слоган „La liberté du peuple est toute dans l'impôt" није изгубило ништа ни данас од своје снаге и убедљивости.

Зато, имајући у виду да се чл. 70 Преднацрта не односи непосредно на установу пореза, да је у традицији да се у уставу предвиди његов законски значај и, најзад, да је од не малог психолошко-политичког интереса, који је кроз векове брањен, да то буду представници народа који ће у крајњој инстанци решавати о дажбинама — мислимо да клаузули о легалитету пореза треба наћи место у самом Уставу федерације, у тексту чл. 68.

6. У чл. 68 садржане су обе компоненте социјално-политичког принципа опорезивања: општост и равномерност. Начело општости сасвим јасно произилази из речи „сваки грађанин дужан је (...)". Шта је међутим са странцима који уживају економску заштиту у нашој земљи? (У италијанском Уставу стоји: „Сви су дужни..." односно „Tutti sono tenuti...") И даље, не би сувишно било негде јасније навести да су на друштвено корисна плаћања обавезне и радне организације, поред појединаца.

Наш је утисак да је принцип равномерности езотерично формулисан: није кристално јасан. Ако чл. 68 треба да се односи само на дажбинске обавезе, и ако пасус „под једнаким условима за све" треба да означи прогресију у опорезивању (што је последња реч у пореским тарифама), онда изгледа да захтев за „социјалним" опорезивањем одатле произилази мање јасно него из класичне формуле „сразмерно привредној снази". Став „под једнаким условима за све" је обележје неке егзогене категорије која стоји за себе ван пореског дужника, док је пореска способност (од које треба поћи) субјективно својство, и стога пореску обавезу спаја за самог субјекта. За нас горњи навод представља само пола фразе и идеје а цела би могла гласити: под једнаким условима за све... доприносити... сразмерно средствима... сразмерно дохотку... или слично. Јер мисао у целини је „једнаки услови — једнаки порези".

Аксиом једнакости пред дажбинама допуњава се по правилу забраном сваке пореске привилегије, што се предвиђа одредбом: да се ослобођења и олакшице у дажбинама могу само законом утврдити. Међутим такав пропис није у Преднацрт унет.

7. У Преднацрту се не говори ни о могућим сукобима у фискалним компетенцијама. Како су извесна права у погледу одређивања извора прихода додељена и републикама, то нису искључене појаве интерног дво-

струког опорезивања. У том случају, која би инстанца решавала конфликт? Ако би то био Уставни суд (у Швајцарској о дуплом опорезивању решава Федерални суд, док у САД Врховни суд), онда у оквир његових надлежности треба навести и отклањање двоструког опорезивања.

8. Устав федерације не би могао изоставити неке поставке из области државног кредита. Право на закључивање зајмова путем јавног уписа, као и искључиво право федерације на остваривање зајмова у иностранству — питања су којима је место пре међу члановима Устава федерације него међу прописима закона о буџетима, а то је управо случај код нас. У овом питању мало изненађење представља и одредба уписана у предпројекат Устава СР Србије. чл. 165, где је предвиђено право републичке Скупштине да „одлучује о расписивању јавних зајмова". Где је по логици ствари место оваквој и сродним одредбама? По нама ту нема места двоумљењу.

Јован Ловчевић

САСТАВ САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ

Састав Савезне скупштине према Преднацрту Устава свакако је једна од најзанимљивијих његових новина, не само с нашег него и с гледишта упоредног права. Као што је у своје време увођење већа произвођача било значајна новина у социјалистичком парламентаризму и уопште, тако је сада увођење низа тзв. стручних или самоуправних већа још значајније, иако у извесном смислу само значи проширење основне идеје примењене већ у већу произвођача. Зато састав Савезне скупштине заслужује сву пажњу на коју ће несумњиво и наићи у науци. Овде ћемо размотрити ово питање само с неколико основних гледишта, остављајући при томе недирнуте многе проблеме који такође заслужују проучавање.

1. — Прва мисао која долази у вези с питањем природе и улоге ових већа јесте да њихово увођење има за основну сврху да што верније представи састав нашег друштва с обзиром на различите интересе и схватања која у њему постоје, у вези с његовим унутрашњим разликама и раслојавањима. Могуће је извршити социолошку анализу нашег друштва и показати како се његов састав више или мање потпуно одражава у саставу Скупштине. Разуме се, независно од овога, Скупштина представља и друштво у целини, без обзира на његове унутрашње разлике. То је учињено преко Савезног већа, преко кога је још представљена и федерација.

Сходно овој мисли, Скупштина у свом саставу одражава оне друштвене скупине које су створене у основним друштвеним процесима, пре свега у области материјалне производње, а затим и у свим осталим. Свака од ових друштвених скупина, заузимајући посебан положај у друштву, има и своје посебне интересе, па и гледишта на разна питања која решава држава, односно Скупштина. Уколико Скупштина верније одражава ове већ постојеће скупине, утолико ће успешнији бити њен рад, тј. она ће моћи утолико боље да нађе најцелисходнија решења, која највише одговарају вољи радних људи организованих у својим поменутим скупинама.

Такве су скупине пре свега привредне организације, а затим и све остале самоуправне организације радних људи у свим осталим областима друштвеног рада, које Преднацрт све заједно обухвата називом радна организација.

Чак се, у складу с овом мишљу, и само Савезно веће показује, у неку руку, као представник таквих постојећих органских друштвених скупина. Наиме, Савезно веће првенствено представља општине (комуне), јер се посланици овог Већа бирају од стране грађана у општини. Општина је несумњиво једна од основних органских скупина нашег друштва, заснована на територијалној основи, за разлику од других таквих скупина, заснованих на другим основама, али је ипак исто толико (ако не више) значајна, па као таква треба да буде и представљена у Скупштини.

У ствари, овако схваћен састав Савезне скупштине представља ову као установу која синтетизира и усклађује различите друштвене интересе, израсле из органских интересних скупина друштва, било професионалних било територијалних. Овако схваћена, Скупштина има нешто од тзв. економског представништва, чија је мода била почела већ између два рата у Европи.

Идеја интересног или економског представништва има једну несумњиво добру страну — она не полази од апстрактно узетих једнаких и самосталних грађана, од којих је полазила класична буржоаска демократија, проглашујући једнакост свих грађана пред законом, а сваког грађанина узимајући као искључиво самосталну јединку, без обзира на његове друштвене везе и положај. Тиме је превидела стварну неједнакост ових јединки, која је управо потицала из тих њихових друштвених веза и положаја, а пре свега вапијући класну неједнакост. Схватајући тако грађане, буржоаска демократија је државу, а пре свега њен највиши орган, скупштину (парламент), организовала као израз овако самосталних замишљених као једнаке, усамљених, а стварно неједнаких јединки. То је значило једнодомни парламент биран непосредним општим правом гласа. Разуме се да се услед стварне неједнакости и постојања стварних друштвених скупина на основи друштвених веза и положаја, па тиме и интереса, није могао добити жељени склад ни у држави ни у парламенту. Ове апсолутно једнаке јединке су се морале окупљати у извесне скупине, у политичке огранизације, пре свега политичке странке, да би браниле своје интересе и погледе, различите од оних других скупина. Само, пошто је цела државна организација почивала на апстрактно схваћеном једнаком и самосталном грађанину, а не на стварно постојећим скупинама, дајући тако искривљену слику друштва, то је и политичко организовање у политичким странкама, које су уз то стојале под вођством буржоазије, морало бити искривљено — људи су се организовали према политичким идеологијама, које су исто тако искривљено одражавале друштвену стварност, а не према својим непосредним стварним интересима. Тек поступно основна класна подела долази до изражаја и у политичким организацијама, али никад потпуно, и радни народ остаје само делимично представљен.

Идеја о економском, односно професионалном представништву тежи да пође у супротном правцу — да узме друштво у његовом стварном са-

ставу и да представља не грађане као самосталне јединке него, пре свега, њихове природне постојеће друштвене скупине. У оваквим природно постојећим скупинама људи заиста могу да осете своје праве интересе, и то непосредно, и да се за њих боре као такве, а не да их мистификују и осете преко изопачених, уопштених представа о њима које даје идеологија. Тиме се ствара и подлога за „дезидеологизацију" политике и за свођење политичке борбе на тле стварних друштвених односа и интереса.

Међутим, економско представништво се у буржоаском парламенту изврнуло у ствари у покушај заташкавања супротстављања основних интереса у друштву — класних — и борбе класа, која отуд произилази. У том циљу се или у одређене интересне скупине које се представљају у парламенту окупљају припадници обе основне класе, чиме се у ствари изврће начело од кога се полази, тј. представљање стварно постојећих интереса у друштву, или се, обрнуто, припадници исте класе цепају у више интересних скупина, као што је случај у тзв. професионалном представништву, чиме се опет вештачки уздиже значај ових, у односу на класне, секундарних разлика и интереса. Најпознатије овакво интересно представништво у буржоаским земљама, корпоративно, у ствари је комбиновало оба ова начина, те је тако, у неку руку, било двоструко извештачено.

У ствари, тек социјализам, у коме ишчезавају основне класне разлике, представља право тле за економско представништво. Јер, с ишчезавањем непријатељских класа у социјализму и са стварањем нових друштвених скупина на основи самоуправљања радних људи сходно територијалним јединицама и радним организацијама, нестаје и подлога за класну борбу и за непотпуно представљање радних маса путем политичких организација какве су настале у буржоаском парламентаризму, а самим тим нестаје и подлоге за одговарајућу организацију парламента засновану на тако замишљеном грађанину и одговарајућем представништву и појављује се потреба да се тражи нова организација парламента, заснована на представљању стварно постојећих интереса тих стварно постојећих интересних скупина.

Међутим, социјалистичке државе, задржавајући грађанина као апстрактну јединку наспрам државе која је једини управљач и производњом и свим осталим друштвеним процесима, преузимају — почев од Стаљиновог устава — исту организацију државе и парламента каква је постојала у буржоаској држави, идући тиме корак натраг у односу на онај измењени састав социјалистичког друштва који и тражи и омогућава друкчије представништво у парламенту. Уместо политичких странака и њихових „идеологизираних" борби, социјалистички парламент очигледно треба да се заснива на представништву друге врсте, да нађе друге основне центре парламента и политичког живота. Пошто радни људи, неподељени на непријатељске класе имају у основи исту политичку идеологију, то је старо политичко организовање у странке, на основи разлике у идеологији и идеолошке борбе, превазиђено и појављује се нужност изразити разлике у гледиштима — и интересима — у оквиру исте идеологије, што се и постиже представљањем стварно постојећих друштвених средишта интереса и гледишта.

И не може се порећи да су социјалистичка мисао и пракса заиста покушавале да нађу нова решења у овом погледу. У развоју социјалистичке мисли се рано појављују идеје о мењању састава парламента. Тако је анархосиндикализам био за власт синдиката, а извесне струје у енглеском социјализму за потпуно одвајање политичког представништва од економског, коју је идеју касније потпуно развио и конкретизовао Гурвич. Лењин је, опет, на основу искуства Париске комуне и руских револуција, покушао да оствари нов тип представништва комуна путем делегатског система стварања виших совјета од стране најнижих. Али су све то, више-мање, у најбољем случају, остали само покушаји.

Наше Веће произвођача по Уставном закону од 1953 такође несумњиво представља једну врсту економског или интересног представништва. С обзиром да Веће произвођача остаје и у новом представништву као Привредно веће, као и на постојање Социјално-здравственог и Културно-просветног већа у основи истог карактера, нема сумње да састав наше Савезне скупштине по Преднацрту има одговарајуће елементе интересног или економског, па и професионалног представништва. Јер увођењем начела дохотка и у остале друштвене службе исто као и у привреди, радни људи у овим службама стичу у основи исте економске интересе као и они у привреди, те и одговарајућа већа, Културно-просветно и Социјално-здравствено, имају исти карактер — у овом погледу — као и Привредно веће, тј. карактер интересног, економског представништва одговарајућих интереса. Ова три већа, пак, имају и карактер професионалног представништва зато што представљају разне врсте друштвеног рада, односно занимања, или, тачније, њихове основне групе — привредну, културно-просветну и социјално-здравствену делатност.

2. — Међутим, ма колико да заиста постоје елементи оваквог представништва, они ипак нису до краја остварени, јер су наишли на одређене границе које поставља покушај остварења неких других идеја.

Основно ограничење интересног представништва састоји се у томе што се при избору ових већа није ишло на њихово бирање од стране самих радних људи у њиховим радним организацијама. Доследно спроведено економско представништво несумњиво би захтевало да се ова већа непосредно повежу или с радним људима у њиховим радним организацијама или с њиховим самоуправним органима. Тако би ова већа или бирали радни људи у својим радним организацијама, као што бирају своје радничке савете и друге самоуправне органе у њима, или би их бирали сами ти савети и други самоуправни органи. Међутим, ова већа по Преднацрту бирају општинске скупштине. Ове скупштине, пак, нису састављене само од посланика који представљају оне радне људе који су представљени стручним већима Савезне скупштине него и од посланика који представљају грађане општине уопште, у целини. А сви ти посланици, без обзира на разлике између њих, подједнако бирају посланике за поменута већа Савезне скупштине.

Друго ограничење интересног или економског представништва састоји се у томе што су односне друштвене скупине и средишта интереса неједнако представљени. Доследно спроведено интересно представништво тра-

жи, напротив, релативно сразмерно, тј. једнако представништво разних интереса. Наша већа произвођача воде рачуна о тој релативној сразмерности представљања, јер, као што је познато, у овим већима се засебно представља пољопривредна, а засебно друге привредне делатности, сходно вредности свог удела у друштвеном производу. Према Преднацрту, Привредно веће је, међутим, јединствено и нема разлике у погледу разних привредних делатности. С друге стране, и Просветно-културно и Социјално-здравствено веће су у начелу равноправно постављена с Привредним већем и разликују се од њега само по делокругу свог рада. Сва ова већа имају подједнак број посланика те приликом заједничког рада имају и подједнак утицај на скупштинске одлуке, без обзира на различит удео у друштвеном производу, односно на различит значај с тог гледишта. Несразмерност постоји и кад се гледа на број односних радних људи који ова већа представљају, јер је очигледно да је тај број далеко већи кад је реч о Привредном већу него о друга два таква већа. Најзад, исто тако, по тумачењу које изгледа најисправније, чл. 155 Преднацрта предвиђа одредбу која показује још једну неједнакост у погледу сразмерног представљања разних интереса. Наиме, изгледа да ст. 1 овог члана треба тумачити у смислу да се у једној јединој изборној јединици, образованој тако да буде по броју становника уопште (без обзира на разлике међу становништвом по врсти друштвене делатности коју врше радни људи) једнака с осталима, бирају посланици за сва поменута већа, без обзира на велике разлике у броју појединих врста радних људи који су представљени у овим већима. Доследно спроведено интересно представништво би захтевало да мањи број радних људи буде представљен мањим бројем посланика. Додуше, недовољно јасан текст чл. 155, ст. 1, Преднацрта пружа могућност и за једно друкчије тумачење, сходно коме би се за свако веће један посланик бирао на исти број односних становника. Но, чини нам се да је прво тумачење тачније, тј. да се изборне јединице образују према укупном броју становништва тако да у том погледу буду једнаке и да се онда у оквиру сваке такве јединице бирају посланици за сва већа Скупштине.

Но, ограничење интересног карактера представништва у Скупштини види се још јасније из друге две чињенице. Прва се састоји у могућности да у поменута стручна већа буду бирани и људи који нису запослени у одговарајућој грани делатности, а друга у постојању Политичко-управног већа.

Заиста, Преднацрт предвиђа да у ова већа могу бити бирани и „чланови органа управљања самоуправних организација, стручних удружења и других друштвених организација чија се делатност односи на питања из одговарајуће области, као и други грађани који се, под условима прописаним законом, као друштвени радници стално баве питањима из одговарајући области“ (чл. 158, ст. 4, Преднацрта). Ове организације и удружења нису радне организације, које, начелно, односна већа представљају, нити су радни људи који су чланови њихових органа управљања радни људи који су представљени у односним већима, као што ни друштвени радници који се овде помињу нису такође они радни људи које иначе ова већа представљају. Тиме је очигледно јасно ублажен карактер интересног пред-

ставништва ових већа. Ова могућност важи и за Привредно веће, чиме је учињено значајно одступање у односу на садашње Веће произвођача, у које могу бити бирана само лица запослена у радној организацији. Ова могућност је утолико значајнија што није ограничен број оваквих посланика.

Постојање Политичко-управног већа очигледан је доказ да тзв. стручна већа Скупштине немају искључиво карактер интересног представништва. Ово веће очигледно не представља никакву грану делатности у којој постоје радне организације које су иначе представљене у другим стручним већима. Полазећи управо од начела интересног представништва, има и мишљења да овакво веће и није потребно. И оно доиста и не би било потребно кад би се хтело да се стручним већима да искључиво карактер интересног представништва. Али његово постојање управо и доказује да она нимају искључиво такав карактер.

Најзад, треба навести и чињеницу да у радним организацијама једне одређене гране делатности какве су просветно-културна и социјално-здравствена нису запослени само радни људи одговарајуће струке него и други — рецимо, административно и техничко особље. Јасно је да, иако су ови људи запослени у истој организацији као и односно стручно особље, они не морају имати исти интерес и исто схватање као односни стручњаци. Међутим, Преднацрт не прави никакву разлику међу њима тако да и они могу бити изабрани за посланике односних већа као и односно стручно особље. То опет значи да није у питању чисто интересно представништво, мада, наравно не може да се порекне да извесне интересне везе има и између њих, иако припадају разним струкама, баш зато што раде у истој радној организацији.

3. — Све ово показује оно што је у почетку истакнуто, а, наиме, да је карактер интересног представништва стручних већа, који свакако постоји, знатно ублажен. Поставља се зато питање које су друге идеје које се остварују овим одступањем од идеје интересног представништва, односно какав је карактер ових стручних већа.

Бирање посланика стручних већа од стране општинске скупштине, а не од стране радних људи у њиховим радним организацијама непосредно, односно од стране њихових самоуправних органа у тим организацијама, има два јасна циља. Први је да се овим начином бирања посланици ближе вежу за општину, те да представљају на неки начин и њу, а не само односне радне организације, односно радне људе. Тако се стручна већа и сама појављују и као представници општина, а не само односних радних организација. С друге стране, систем бирања посланика од стране малих изборних тела, какве су општинске скупштине, има ту добру страну да у извесној мери чвршће веже посланике с бирачима и боље обезбеђење заступање односних интереса од стране посланика него што је то случај кад се посланик бира општим правом гласа. Најзад, овим системом избора тежи се и да се Савезна скупштина, као највише тело, учини на неки начин органским продужетком општине као основне друштвене ћелије нашег друштва. Дакле, све ово чини односна стручна већа и представницима општина. Други циљ оваквог изборног система јесте да се посланици ослободе сувише тесног везивања за евентуално уске и себичне интересе

односних радних организација и радних људи у њима и да могу шире и слободније да сагледају опште друштвене интересе. Нема, заиста, сумње да је једна од најслабијих страна интересног представништва управо то ускогрудо заступање посебних интереса насупрот општим интересима друштва. Оваквим начином бирања се ова слабост ублажава и, губећи карактер ускоинтересног представништва, стручна већа добијају карактер општедруштвеног представништва. Тој сврси служи и чињеница да посланике за стручна већа бирају сви посланици општинске скупштине, а не само они који припадају односној струци, као и чињеница да у њих могу бити бирана и лица која нису запослена у односним радним организацијама и која, чак, не припадају уопште односној струци.

Међутим, иако је тачно да Преднацрт тежи да стручна већа буду и представници интереса општине и интереса друштва као целине поред тога што жели да они буду и представници односних радних људи у односним радним организацијама, изгледа да тиме ипак није у потпуности објашњена права природа ових већа и њихова улога. Чини нам се да сва поменута одступања од начела интересног представништва показују да се стручним већима хтело и нешто друго — наиме, да се састав Скупштине побољша, како би се добила Скупштина која је квалификованија за решавање низа питања у којима је потребно више стручног знања но што га има обичан „чисти“ или професионални политичар.

Заиста, кад се састав наше Скупштине упореди с установом интересног представништва с једне и квалификованог представништва с друге стране, испада да је она ближе квалификованом него интересном представништву. Јер, главна црта интересног представништва је избор одговарајућих представника од стране оних чије интересе они треба да представљају — а баш та главна црта и недостаје у овом случају. С друге стране, главна црта квалификованог представништва јесте извесна лична особина одговарајућег посланика која га квалификује за његов посланички рад у одређеној области. И мада се, разуме се, интересно представништво не може потпуно одвојити од квалификованог, ипак је јасно да је квалификовано представништво друкчије од интересног, као и да састав наше Скупштине више одговара идеји квалификованог представништва, јер се захтева да посланик има одређене личне квалификације да би био изабран. Један тип таквог квалификованог представништва је, на пример, онај где се тражи да посланик мора бити писмен или, на вишем ступњу, да мора имати завршену одређену школу — рецимо, факултет.

Очигледно је, дакле, да је састав Савезне скупштине тако подешен да обезбеди њену већу квалификованост при решавању одређених питања него што је обично имају тзв. чисто политичке скупштине. То се јасно види и из одговарајућих образложења Преднацрта. Но, то се особито јасно види из постојања Политичко-управног већа. Оно је замишљено управо као тело које ће синтетизирати искуство из разних области друштвеног самоуправљања (било професионалног било територијалног) и као такво бити еминентно квалификован орган Скупштине у овим областима.

Из свега је јасно да састав Савезне скупштине показује њен мешовит карактер. Она је делимично представништво одговарајућих органских дру-

штвених скупина израслих у социјализму и њихових интереса, а делимично деполитизирана скупштина у којој напоредо с „чистим" политичарима, који су квалификовани за све и тиме нису квалификовани ни за шта посебно у стручном смислу, у одговарајућим областима треба да одлучују и посебно стручно квалификовани људи. Систем је тако замишљен да и о овим стручним питањима увек упоредо одлучују и једни и други.

Ако се овако схвати састав Савезне скупштине, онда се с тог гледишта морају испитати и одговарајуће надлежности разних већа. Чини нам се да би се једина крупнија примедба у овом погледу могла ставити на надлежност Политичко-управног већа. Наиме, чл. 169 Преднацрта предвиђа да је ово веће надлежно за доношење савезног буџета и завршног рачуна. Мада је састав и значај ова два акта могуће схватити на разне начине, тако да они буду више или мање везани за привреду, ипак нам се чини да су они, ма како били схваћени, увек толико тесно везани за ову да би најприродније било да се њихово доношење стави у надлежност Привредног већа или, бар, да за њихово доношење буду надлежна сва три поменута већа — Савезно, Привредно и Политичко-управно.

Оваква несумњиво врло оригинална концепција састава Савезне скупштине захтева и одговарајућу критичку процену. Нема сумње да ће се пуна и тачна оцена овакво оригиналне установе моћи дати тек на основу праксе — после извесног периода искуства моћи ће се оценити да ли су идеје које су лежале у основи овакве концепције могле и у којој мери бити остварене, као и какве је друштвене последице то остварење изазвало. Без тог практичног искуства тешко је унапред оцењивати. Ипак, несумњиво, задатак је науке да на основу досадањег искуства да и неку врсту претходне оцене. Међутим, и то захтева озбиљан истраживачки рад, који би тачно проучио одговарајућа искуства у ближој или даљој вези с овим. Разумљиво је да ми то не можемо учинити овде. Стога ће таква широко заснована процена и изостати.

Напоменућемо само оно што се најопштије може рећи. Наиме, нема сумње да овакав састав представља један од путева деполитизације и дезидеологизације састава Скупштине у мери која је потребна, па и неопходна у социјализму. Он свакако представља систем који потпуније и доследније обухвата разне друштвене интересе и омогућује им да буду изражени. Он исто тако чини Скупштину квалификованијом за расправљање низа питања. Али, исто тако, још је недовољно рашчишћено питање докле у овоме треба ићи. Можда би било боље ићи доследније у правцу остварења интересног представништва. Можда треба више обратити пажњу на опасност сувише јаког утицаја квалификованог, у основи професионалног елемента Скупштине, јер квалификован увек значи и узак. Исто тако, ма колико високо ценили вредност свих друштвених служби, односно свих друштвено корисних врста радова, ипак за њихов развој нужно треба да постоји одређена материјална подлога, коју обезбеђује основна маса радног народа у ужем смислу речи — оног који у материјалној производњи производи добра из којих се састоји ова подлога. Стога се увек поставља питање сразмере заступљености ових маса у односу на заступљеност других друштвених скупина. А њихова релативно слабија заступљеност увек рађа

и опасност бирократизације. Ову опасност појачава могућност бирања неограниченог броја лица која нису запослена у радним организацијама, а особито оних из разних органа управљања, јер су ова лица још увек у знатној мери више-мање професионални управљачи.

Као што се види, поводом оваквог састава Савезне скупштине постављају се многа питања. На њих ће моћи одговорити тек будућа обилна пракса, а овакав састав је несумњиво значајан и смео корак у правцу тражења новог социјалистичког парламента.

Др. Рад. Д. Лукић

НЕКА ПИТАЊА НАШЕГ ЕКОНОМСКОГ СИСТЕМА У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА

Преднацрт Устава побуђује велико интересовање међу теоретичарима и практичарима на пољу економских наука, с обзиром на то да су у Преднацрту унесени основни начелни принципи и основне нормативне и апликативне одредбе које се тичу садашњег стања и перспектива развитка нашег економског система.

У Преднацрту су дати, у облику норми, тј. уставних прописа низ принципа и категорија у суштини економског садржаја који имају за циљ да дефинишу основне економске принципе, норме, инструменте и организациона начела којима ће нас привредни систем, у оквиру друштвеног система, обезбедити „чврстину и даљи развитак таквих односа у производњи и расподели, који ће сами по себи бити први и основни унутрашњи покретач и носилац не само напретка производње и развитка производних снага, него и сталног репродуковања социјалистичких друштвеноекономских односа“ (1).

Мора се одмах рећи да је економска материја једна од најтежих и најкомпликованијих у Преднацрту Устава. И да тежина и сложеност ове материје не произилази само из ту и тамо непрецизно постављених и неадекватних правних формулација већ из саме друштвено-економске и организационе сложености и противречности нашег садашњег економског система, које се природно одражавају и у правним формулацијама.

Наш је задатак, даље, да укажемо на неке од ових општих и посебних проблема у домену економске материје Преднацрта Устава.

I. Наш економски систем развијао се у периоду од битних и суштинских промена у њему (у вези са предајом средстава за производњу на управљање радним колективима и увођењем принципа самоуправљања у економској сфери) у оквиру двеју основних противречности. Ове противречности леже на испољавању у нашем привредном развоју два детерминирајућа интереса који се, како потпредседник Кардељ на једном другом месту истиче (2), налазе „у сталном и непосредном суочавању и усклађивању“, „у узајамној зависности, али баш због тога у исто време

(1) Кардељ: „Нови Устав социјалистичке Југославије“ (образложење), Комунист, Београд, с. 97.
(2) Кардељ: н. д., с. 85.

и у сталној противречности". А наиме, то су интереси ослобођеног рада, са једне стране, и интереси друштва, са друге. Под појмом „интереси рада" у Уставу се разуме како интерес човека на радном месту — материјални, социјалнополитички, културни, духовни, — тако и, у ширем смислу, интерес привредног субјекта, привредног предузећа. (Овај други, шири појам је нарочито важан са гледишта функционалне међузависности делова привредног система.) Под појмом „друштвени интерес" разуме се у ствари интерес социјалистичког друштва, и он је атрибутиран у Преднацрту како функционално и садржајно, тако и институционално. Интерес социјалистичког друштва у економској сфери заснива се на друштвеној својини на средствима за производњу, и институционализира се у постојању федерације, република, срезова и општина (комуна), које га путем планског развијања материјалне базе, у границама неопходности, снагом принуде и уз помоћ стручног и организационог апарата одржавају, развијају и бране.

Обадва интереса представљају оно што би у стручној, економској терминологији могли назвати константама, *независним* променљивим вредностима економског система, у смислу да се сви други елементи система (тржиште, план, расподела, размена, итд.) имају сматрати варијабилама, *зависно* променљивим вредностима система.

Већ сама ова полазна поставка вредности, тј. основних премиса система, на коју се надограђују и која детерминира све друге изведене економске категорије система, поставља пред економску науку врло сложене задатке, као што је то увек било када је једна у основи дуалистичка, односно плуралистичка концепција вредности требало да се угради у један систем економских односа.

А то се одражава и на оне нормативне принципе, организациона начела, надлежности и функционисања које су дате у Преднацрту Устава и којима треба да се у практичном привредном развитку остварује јединство појединачног и општег економског интереса. Четири врсте економских и друштвених институција — привредно предузеће (односно, у Преднацрту шире дефинисано — радна организација), комуна, односно општина, република и федерација на непосредан или посредан начин учествују у тако важним економским одлукама као што је расподела друштвеног и појединачног производа, потрошња, па у извесном смислу и производња. Иако је у питању заштита начелно и у принципу истоветног, јединственог интереса развитка привредног система социјалистичког друштва, ове четири групе институција, економски објективизиране и институционализиране као различити привредни субјекти у оквиру система, — ипак штите различите видове интереса у оквиру тог истог система. И за економску науку и за економску праксу настаје одатле врло тешко питање. Како прецизно квантифицирати удео ових различитих делова јединственог интереса? Којим са економске тачке гледишта целисходним економским инструментима измирити дијалектичку супротност интереса појединаца и интереса друштва, целине. Могла би се овде ставити примедба да није ствар Устава да ово питање практично решава. Али, самим постављањем система вредности, начела управљања и основних

организација и институција Устав нужно мора да у извесном смислу пројецира и детерминира решења. И ако са те тачке гледишта процењујемо допринос Преднацрта Устава решавању привредне активности у оквирима наше, југословенске варијанте социјалистичких система, нашег југословенског модела економског система социјализма, — онда би морали закључити да Устав прејудицира, и хоће правно да формулише једну нову варијанту, *тржишно-планску* варијанту социјалистичког система, *уместо планско-тржишне* варијанте која је била иницијална варијанта нашег привредног система у моменту прелаза са административног, на систем самоуправног руковођења привредом у нашој земљи. Уместо тежишта на плану и секундарној улози тржишта, нова варијанта, која је нашла место у Уставу, поставља тежиште на тржишту и даје секундарну улогу плану. Ова нова варијанта, која унеколико одражава и правно формулише тенденције кретања у нашој привреди у протеклој деценији, уједно има за циљ да нормативизира будуће кретање наше привредне активности и даље развијање физиономије тржишно-планске привреде као карактеристичне основе нашег привредног система. Према томе, у институцијама тржишно-планског модела привредних кретања решава се у садашњој фази наше свеколике друштвене изградње проблем привредног система. Сада би институције тржишта и слободно кретање размене имале примарну, а планске корекције, кроз одговарајуће институције плана секундарну улогу у даљем нормативном и организационом уобличавању нашег будућег привредног система. Ове институције треба да допринесу да се у пракси привредног развоја измире и реше у дијалектичком јединству основне, напред поменуте противречности нашег система — противречности индивидуалног, или појединачног и друштвеног, или општег интереса.

II. Поставља се питање шта је условило да се у систему дуалистичких вредности које детерминирају наш економски развитак тежиште сада стави на примат тржишта над планирањем? И да ли су протекла искуства нашег привредног развитка таква да ову битну промену оправдавају? Наше је мишљење да су предвиђене промене далеко више условљене нашим политичким него нашим економским искуством. Или, прецизније, да је наше политичко искуство дало више снаге предвиђеним изменама у механизму будућег привредног система, него искуства у досадашњем систему планирања у ФНРЈ иако и она нису била значајна.

Пре свега, ако се Преднацрт нешто пажљивије анализира, стиче се неодољив закључак да је у њему брига за заштиту интереса човека, појединца, далеко одлучнија детерминанта система вредности него што је то случај са детерминантом друштвеног интереса. У формулацији Преднацрта је нема сумње интерес човека, појединца, формулисан као примаран. „Такав ослобођени радни човек је у ствари субјект због којега социјалистичка држава постоји и коме треба да буде *подређена*“ (3). Друштвени интерес је формулисан тако да са свим својим институцијама и политичким и економским носиоцима треба да се адаптира примарној

(3) Кардељ: н. д., с. 85.

улози и покретачкој снази појединца за којег се претпоставља да када дејствује самостално, он у јединственом социјалистичком систему у крајњој линији не може а да не репродукује социјалистичке односе.

Примарност интереса појединаца огледа се и у далеко разрађенијој економској обради положаја, права и дужности привредних субјеката него што је то случај са институцијама друштва — федерацијом, републикама, итд. Економске основе принципа радничког самоуправљања, укључујући права радника на одређивање плана производње, самостално утврђивање услова размене и, мада ограниченог, права расподеле својег производа, основна су садржина и далеко претежни део економске материје Преднацрта Устава. Економске функције друштвених институција, које треба да обезбеде структуру и темпо привредног развоја система, дате су врло уопштено, фрагментарно и, са гледишта прецизираних функција „макроекономских" привредних субјеката нефункционално — не види се како ће она остваривати своја економска права и дужности као „макроекономски" институционални елементи система. Њихов је домет а и садржај генерално ограничен ставом да се „друштвеним плановима не могу мењати закони" (чл. 29, ст. 4, Преднацрта). Могло би се закључити да је у дуалистичкој интерпретацији основних интереса (вредности) система не само тежиште бачено на појединца, личност, већ да је та концепција спроведена доследно и у економској сфери уставне материје, где преовлађује и по обради и по садржини „микроекономско" над „макроекономским", привредни субјект, привредна организација, над друштвеним планом.

У вези са предњим намећу нам се две основне примедбе. Прво, ма колико нам принцип политичког вредновања изгледао оправдан и умесан — посебно у једној материји као што је Устав који није само економски већ друштвени кодекс правила понашања — када се одређују основни политички и, више од тога, идеолошки и филозофски ставови о основним конституирајућим вредностима нашег система и с обзиром на дубоки хуманистички значај који наше социјалистичко искуство доноси читавом међународном социјалистичком покрету, — ипак са економске тачке гледишта, са гледишта организације нашег привредног система, он није адекватно решен. Оправдани примат — и нужност тог примата уколико је реч о демократском социјализму — политичког, културног, духовног интереса човека као ослобођене личности која се ослобађа над друштвеним не може се у потпуности односити на сферу економског живота, где се циљеви друштвеног развоја, друштвене стопе и динамике развоја, усклађивања диспропорција (историски наслеђених и нових) привредног развитка, испољавају управо обрнуто као примат друштвеног, општег над интересом човека као појединца. То је нека врста природне нужности која има своје дубоко етичко, и са позиција социјализма, културно-историско оправдање. Друго, чак и ако пођемо од претпоставке да се и у економској сфери — посебно у систему самоуправљања — мора поћи, бар у принципу, од примата личности и појединца над друштвом, то нас ниуколико не ослобађа дужности да организујемо тај принцип, а не да га оставимо стихији друштвено-економског развитка кроз коју

ће се примат личности остваривати у њеној непрестаној борби против свих других личности. Другим речима, ако систем децентрализације и тржишно-планског социјализма ставља покретачке снаге система у руке појединца, као привредних субјеката, ми смо и тада дужни да укажемо на путеве економски рационалне, институционализиране, контролисане и координиране акције појединаца, који ће омогућити постизање економских оптимума, полазећи од примата такве „микроекономске" акције.

III. Има довољно разлога за закључак да је у Преднацрту Устава решење за такав један систем економски рационалне координације, контролисане објективно-економским принудама а не субјективно-административним мерама, сугерирано и нађено у даљем развоју институције размене и тржишта у нашем систему. Принципи самоуправљања, даље јачање економско-правних индивидуалитета привредних предузећа, истицање уставног принципа да радна организација самостално утврђује услове размене својих производа и услуга, установљавање норматива за принципе размене (на бази еквивалената рада) и расподеле доходака (на бази доприноса у раду сваког појединца), смањивање улоге садржине и институције планирања и централних органа плана, итд. — све то упућује на закључак да се тржишту, као облику размене, оставља у нашем привредном систему не само формална улога међучлана између репродукционих токова производње и потрошње у глобалним и појединачним размерама већ и примарна улога у много важнијем: — у детерминирању оптималне расподеле (локације нето друштвеног производа, уместо локације посредством друштвеног плана, у максимирању доходака предузећа, у максимирању обима производње предузећа, односно порасту продуктивности у посебним случајевима, и производне снаге рада уопште.

Но ако би друштвено-економско искуство других земаља — и капиталистичких и социјалистичких — као и наше економско искуство давало разлога за известан оптимизам у правцу јачања тржишних елемената у извесним сферама друштвене производње и потрошње, многобројни проблеми које слободно и монополисано тржиште ставља пред интеграцију привредног развитка као и пред друге економске аспекте упућују на потребу извесне скепсе, или бар много квалификованијег и изнијасиранијег прилажења питању граница примене тржишног механизма у нашим условима.

Сва тежина проблема лежи у томе што се наша предвиђања и наша економска резоновања заснивају и на теоријским и на практичним претпоставкама и предвиђањима да ће се механизам размене (у макроекономским размерама) обављати у оквирима такозваног слободног тржишта (у теорији — тржишта потпуне конкуренције, тржишта перфектне конкуренције) и да је слично гледиште нашло места и у Преднацрту, и то не само у оном што је у њему формулисано већ и оном што није речено. Експлицитно има у Преднацрту мало ограничења овом принципу (као, на пример, у чл. 114, где се федерацији даје право да може уводити контролу цена на основу закона). Имплицитно би се могло закључити да друштвено-политичке заједнице могу утицати на карактер размене, садржајно ако не формално, доношењем друштвених планова и

утицајем на расподелу предузећа. Но чл. 15 омогућује радним организацијама да, самосталним утврђивањем услова размене, врло лако неутралишу дејство друштвених фактора у правцу формирања цена.

Остаје као полазна тачка резоновања да ће слободом акције у области промета и размене, радна организација бити уједно и економски подстакнута и детерминирана да повећава обим производње до максимума, одређује оптималну адаптацију средстава захтевима потрошње, обезбеђује максималне стопе дохотка, и, према томе, решава три основна проблема система, наиме максималну стопу пораста (на макроплану), оптималну алокацију производних фактора (на макроплану), и максималну и оптималну стопу дохотка, којим се истовремено и обезбеђује демократско право самоуправљања у економској сфери и диже лични стандард произвођача.

Економска теорија и економска пракса (укључујући досадашњу нашу и једну и другу) указали су међутим на озбиљне економске а и друге проблеме који стоје на путу аутоматског решења оптимума система посредством слободне тржишне акције.

Овде нема места да се детаљно упуштамо у сву разноликост проблематике везане за теорију и праксу конкуренције, цена и облика тржишта у социјализму. Можемо само истаћи да је то једно од најкомпликованијих и најсложенијих проблема уопште (4). Оптимални резултати алокације производње и расподеле — када желимо да их постигнемо кроз тржишни механизам и, посебно, форму слободно-конкурентног тржишта — зависе од небројеног низа фактора — од економске структуре, положаја и врсте купца и продавца; од димензије и врсте производа — робе и њихове квалитативне хомогености; од такозване просторне димензије — места размене; од сложених проблема временског обрта различитих елемената производних средстава (сталних и обртних) које се одражавају у диспропорционалним и некоординираним односима понуде и тражње; од утицаја новчаног система како на формирање волумена ефективне тражње, тако и на ценовне облике роба; од степена коришћења капацитета у појединим привредним организацијама и утицаја тог степена на структуру трошкова, цена и тржишну игру; од институционалних фактора који се изражавају у степену ургенције, контроле, притиска или административних захтева на карактер размене; од психолошких фактора — како у формирању расположења потрошача тако и очекивањима произвођача; од политичких фактора, итд., итд. Сви ови и низ других фактора чине неразмрсивом целину узрока и последица које имају, у сваком датом моменту, квантитативно и квалитативно друкчије пропорције, те утичу како на релативни тако и на апсолутни ниво цена, трошкова, размештаја производних и робних фактора и фондова. Један систем, који узима размену путем слободног тржишта, као једну од основних инструмената у решавању репродукције система, и који жели да кроз њу подстакне развитак на проширеној основи, да оствари неку врсту привредног аутоматизма у том

(4) У Совјетском Савезу се о проблему вредности и цена води дискусија деценијама, посебно последње деценије. Слична и у другим соц. земљама. На Западу, у теорији интерес такође не престаје почев од тридесетих година.

кретању, морао би да прецизира, организира и институционализира велики број поменутих фактора који битно утичу на карактер размене. Велики број поменутих економских проблема, повезаних за тржишну размену морао би следствено добити бар почетну и начелну обраду у Преднацрту Устава у којој она сада недостаје.

Најзад, треба истаћи да такво организовано тржиште претпоставља и организовану производњу. Структуралне диспропорције система у области производње аутоматски значе и структуралне диспропорције система у односима понуде и тражње. За оне основе диспропорције, као што су диспропорције привредних области, заосталих, неразвијених и напредних, развијенијих области, тржиште не може ништа учинити у релативно кратком временском периоду. Ту смо упућени на други, секундарни елемент нашег новог система, на планску акцију друштвених размера, која ће са своје стране имати да решава проблеме привредних усклађивања и развитка на премисама тржишта (трошкова, цена, дате ефективне понуде и тражње) које су стална променљива величина система и које ће, отуда, бити не само од мале обавештајне вредности систему планирања већ често и његова директна сметња. Отуда се проблем нашег новог система поставља и са аспекта релативне флексибилности тржишног механизма који би желео да решава текуће интересе појединца, предузећа и ужих друштвених организација и релативне сталности, непроменљивости основа калкулације друштвеног плана који треба да решава питање перспектива система. За решавање ове врсте противречности недостају такође начелне одредбе Преднацрта Устава.

У целини узев, изгледа нам да је економска обрада Преднацрта Устава, посебно с обзиром на настајање и развитак новог модела, нове варијанте нашег економског система, далеко испод захтева који уставни политички и декларативни принципи постављају у првом делу и нормативно разрађује у другом. Друштвени аспекти економије, посебно план, није функционално ни каузално повезан са привредним субјектима и тржиштем као детерминирајућем облику њихове активности. Отуда се намеће важна потреба да се како у пречишћеном уставном тексту а тако и у посебном законодавству много више укаже пажња на постојеће неконсистентности привредног система и нађу детаљније разрађене теоријске и практичне формуле за њихово савлађивање и решавање.

Др. Иван Максимовић

О ДРУШТВЕНОЈ КОНТРОЛИ

У теорији је код нас било неких гледишта да је, са развитком друштвеног самоуправљања демократски централизам превазиђен као основни принцип организације друштвено-политичког система. С друге стране, и у пракси изградње нашег самоуправног система било је појава претјеране децентрализације, односно несразмјере у односу централних и децентрализованих функција. Имао се понекад утисак као да се демокра-

тизација друштвеног живота, што је без сумње законитоот у развитку социјалистичког друштва, поистовјећивала са децентрализацијом функција друштвеног управљања како у економској, тако и у политичкој, а и у другим сферама живота. Чини се да спровођењем децентрализације нијесу увијек и истовремено остављане или изграђиване и одговарајуће централне полуге које би могле да одрже јединство овако разуђеног механизма и да онемогуће злоупотребу овлашћења и самовољне поступке разних друштвених организација и појединаца. Негативне појаве у нашем друштвеном животу о којима је било ријечи у Писму Извршног комитета СКЈ и Говору друга Тита у Сплиту, као и на другим мјестима, последица су, добрим дијелом, овим створене објективне ситуације која је омогућавала рађање субјективних слабости и онога што се код нас назива „децентрализованим бирократизмом". Сматрам да су поменуте слабости субјективне природе не зато што не би произилазиле из одређене објективне ситуације него зато што је постојање или измјена такве ситуације у домену наших моћи.

Није ријеч, дакле, о неподобности система самоуправљања него о његовој неодређености или о нужности извјесних корекција у начелно и суштински истом систему. Тако, један од значајних недостатака у нашем систему самоуправљања састоји се, мислим, у непостојању или неразвијености одговарајуће друштвене контроле која би доприносила онемогућавању како доношења незаконитих аката, тако и сваке дјелатности која је у супротности с општим интересима друштва. Са општом децентрализацијом која је код нас извођена и друштвена контрола је била углавном децентрализована, сем општеполитичке контроле која по себи не може бити оперативна а тиме и довољно ефикасна.

С друге стране, децентрализована контрола у области заштите општих интереса омашује. У првом реду зато што се децентрализовани контролни органи не налазе у таквом положају да могу доносити непристрасне судове. Они су увијек зависни од нижих органа власти и управљања и упућени су на заштиту њихових интереса који се увијек не морају поклапати са општим. Исто тако и масовна контрола од стране радног колектива у једној привредној организацији није по себи довољна из два разлога. Прво, ова контрола није довољно стручна и није у стању да запази ни све оно што је против интереса колектива. Друго, с обзиром да не постоји аутоматско поклапање између ужих и општих интереса, радни колективи ће по правилу бити сагласни са оним одлукама или ће сами доносити онакве одлуке које иду у прилог њиховим опипљивим личним интересима. У вези са овим, код нас се могло наићи и на извјесна идеалистичка схватања. Наиме, понегдје се истицало да радни колективи самим тим што су дио радничке класе не могу дјеловати супротно интересима своје класе, односно општим интересима, само ако слободно одлучују, као колектив, у оквиру општих норми. Разумије се да су оваква схватања нетачна јер она полазе од тога као да је радничкој класи по природи иманентно да буде прогресивна и да због тога мора да дјела не само у свом него и у општем интересу. Међутим, радничка класа је прогресивна

не зато што јој је то урођено него зато што се налази у таквом друштвеном положају који јој диктира прогресивну друштвену и историјску улогу. У ситуацији кад је радничка класа потчињена, њена борба за своје ослобођење је прогресивна јер води ка успостављању напреднијег начина производње. Али, то још не значи да је и свака њена конкретна акција најцелисходнија, с обзиром на постојеће услове. Међутим, радничка класа остаје стално прогресивни чинилац јер она и своје негативно искуство користи ради постизања својих основних циљева који су стално прогресивни. У ситуацији када је радничка класа владајућа њој такође објективни положај налаже прогресивну друштвену улогу. Али, да би она као цјелина могла остваривати ту улогу кроз конкретне акције, она прије свега мора створити одговарајући механизам друштвеног управљања који ће како сваки дио радничке класе тако и сваки дио друштва и сваког појединца поставити у такав положај да не могу своје интересе заснивати супротно интересима радничке класе као цјелине, односно друштва као цјелине. Али, управо тај положај захтијева, поред осталог, и постојање једне спољне централизоване контроле која ће сигнализирати свако одступање радне организације или друге асоцијације или појединца од општих прописа и општих интереса.

Недостаци и слабости које су се појављивале у нашем друштвеном животу нијесу, дакле, последица система самоуправљања као таквог него чињенице да се могло поступати незаконито или супротно општим интересима а да се зато није увијек и на вријеме знало или да се није реаговало на одговарајући начин. То је опет последица одређених схватања да се индивидуални, колективни и општи интереси у социјализму усаглашавају више аутоматски и стихијно и да је за то потребан мањи степен општег усмјеравања и друштвене контроле него што се то показало у пракси.

Механизам друштвеног самоуправљања који се изграђује код нас не може имати за циљ омогућавање дјелатности појединаца према личним жељама и хтењима, нити би то значило ослобођење личности, него да их доведе у такве услове да они своје личне захтјеве усклађују према друштвеним могућностима. Међутим, да би појединац, радни колектив или ужа друштвено-политичка заједница сазнали што је заправо могуће и нужно, они прије свега треба да прихвате норме које доноси друштвена заједница, у чијем су формулисању сами непосредно или посредно учествовали, све док се оне не промијене — одговарајућим друштвеним поступком.

Али, оно што овдје треба нарочито подвући то је да оно што препоручују и захтијевају друштвене норме које доноси заједница није само по себи скоро никада потпуно равно личним захтјевима и ономе што појединци, колективи или друге асоцијације сматрају својим ближим интересима. Отуда тај процес усаглашавања личног са друштвеним, захтијева увијек савладавање одређених супротности. С друге стране, то говори и о могућности кршења општих норми ако се њихово извршење

не обезбиједи одговарајућим средствима. Зато опште норме морају бити дате у императивној форми а не у виду неких савјета и препорука, сем ако нијесу у питању норме које нијесу од битне важности са гледишта општег интереса. Обавезност правних норми не потиче ни у социјализму само од карактера онога што оне препоручују него и од форме у којој су дате, односно од санкције која иза њих стоји.

Међутим, само постојање правних норми, па ма оне предвиђале и врло оштре санкције, без одговарајуће друштвене контроле која би обавјештавала да ли се по њима заиста и поступа и омогућавала одговарајућу реакцију надлежних органа не би значило много. Зато наш Преднацрт Устава и афирмира принцип демократског централизма на коме треба да почива и изграђује се наш друштвено-политички систем. У Пренацрту су јаче изражени, него што је сада случај, неки моменти централизма који треба да допринесу већој кохезији и ефикасности механизма самоуправљања, не дирајући при том у самоуправна права. Да ли је при том нађена права мјера у односу између централизма и децентрализације и да ли су обзебијеђена довољна средства за ефикасно функзионисање читавог механизма, нарочито у економској сфери, питање је у које се овдје не може улазити. Али један од инструмената који се изразито подвлачи у Преднацрту Устава и који ће свакако позитивно дјеловати на читав систем јесте друштвена контрола.

Друштвена контрола се у Пренацрту у првом реду истиче као контрола уставности и законитости правних и нормативних аката од стране судова, представничких органа, друштвено-политичких организација, итд. Затим ту долази и тзв. самоконтрола у оквиру појединих радних организација и асоцијација.

Потребу контроле законитости и установности заиста није потребно доказивати, али се може поставити питање да ли је обезбеђење легалитета правних и нормативних аката првенствени проблем друштвене контроле код нас. Мислим да се може са сигурношћу рећи да то није једини вид неопходне контроле. Не мање значајан је онај вид контроле који би пратио активност разних друштвених органа не само кроз нормативне акте које они доносе него кроз читаву активност и пословање. Контрола која би водила рачуна како о извршењу закона, тако и о разним видовима изигравања закона и поступања мимо закона, требала би, по мом мишљењу, да буде једна стручна и административно-оперативна друштвена служба. Она би требала да буде довољно развијена и централизована (на савезном нивоу када је ријеч о заштити општих интереса) јер би једино онда могла успјешно да обавља свој задатак. Она, разумије се, не би доносила обавезне одлуке него би служила као информатор надлежним органима који су позвани да доносе одлуке. С обзиром на овакав свој карактер ова контрола би могла и требала да даје и мишљење о целисходности одређених аката, без бојазни да ће се тиме нарушити принцип самоуправљања јер та мишљења не би сама по себи била обавезна. Међутим, она би представљала важан елемент за могућност реакције друштва преко одговарајућих органа, као што су представничка тијела и друштвено-политичке организације. Она би знатно допринијела

формирању јавног мњења, што би све утицало на стварање такве објективне ситуације која би код свакога стварала унапријед извјесност да ће одступање од законитог, а у извјесном смислу и од целисходног поступања значити сигурно и одговарајућу санкцију или негативну оцјену.

У таквим објективним условима могло би се очекивати да ће свако доводити у склад своје личне интересе са општим. У супротном, ако се појединцима и њиховим ужим асоцијацијама само презентирају закони и прописи без одговарајућих елемената који им јасно говоре и не остављају их у недоумици да су они и обавезни, онда они долазе у ситуацију која их подстиче или да одступају од закона или да их само формалистички примјењују. У таквим условима никакви субјективни фактори не би могли спријечити девијантно понашање.

Пројекат Устава пружа, мислим, начелне могућности за организовање једне развијене друштвене контроле и то не само контроле законитости нормативних аката него и фактичког материјалног пословања, као што се то може закључити из уводног дијела Пренацрта, затим из чл. 85, 86, 121 и др. Посебно треба истаћи чл. 34 у којему се говори о јединственој служби друштвеног књиговодства која врши „евиденцију и контролу располагања друштвеним средствима, као и контролу извршења обавеза радних и других самоуправних организација према друштвеној заједници".

Међутим, сматрам да служба друштвеног књиговодства треба да буде далеко развијенија и ефикаснија него што је до сада био случај. Мислим да она и у организационом погледу треба да буде побољшана и да се више појављује као оперативна контрола него као евиденција која долази post factum.

Ствар је свакако будућег законодавства да користећи начелне могућности које ће дати Устав разради ефикасан систем друштвене контроле.

Др. Р. Павићевић

ПОВОДОМ ПРАВА НА ПРАВНУ ЗАШТИТУ

(Чл. 55 Преднацрта Устава ФСРЈ)

Преднацрт Устава ФСРЈ садржи у глави о слободама, правима и дужностима грађана одредбу којом се свакоме зајемчује право на правну заштиту пред судовима и другим органима (чл. 55). У нешто мало друкчијем тексту, ова одредба, као норма уставноправног значаја, садржана је већ у нашем правном систему, и то у првом делу Зак. о судовима од 1944. Право на правну заштиту предвиђено је у томе закону, разумљиво, само у односу према суду — то је право на судску заштиту (чл. 5). Занимљиво је да ово право није до сада привукло пажњу наше науке. Оно, међутим, заслужује коментар, нарочито због тога што се у уставима новијег времена не може наћи (1).

(1) Са изузетком италијанског устава од 1947. у коме је изрично предвиђено да сва лица имају право да покрену судски поступак за заштиту њихових права и законитих интереса (чл. 24).

Текст чл. 55 Преднацрта говори о праву на *једнакост у заштити* права. По нашем мишљењу, исправније би било говорити о *једнакости права* на правну заштиту, дакле онако као и у поменутој одредби Закона о суд. Друго, у оба текста нагласак је на једнакости права, а не на његовом постојању у нашем правном систему. Редактори су вероватно сматрали да би једна посебна одредба којом се то право просто зајемчује била сувишна. Са становишта формалне логике, норма којом се правни субјекти изједначују у погледу једног права, несумњиво претпоставља, макар прећутно, постојање друге норме којом се то право у правни систем уводи или констатује као постојеће. Упркос томе, ми бисмо радије прихватили такву редакцију чл. 55 у којој би ст. 1 просто предвиђао право на правну заштиту, а ст. 2 зајемчио једнакост тог права за све грађане и организације. Но и овако, по наведеној одредби Преднацрта, у нашем правном систему постоји, као што смо рекли, једно право на правну заштиту, или — како се у тексту чл. 55 каже — право на заштиту својих права. Како оно треба да буде схваћено? Другим речима, кад оно настаје и престаје, шта је његова садржина, и коме оно припада? Поводом ових питања треба приметити, пре свега, да се наука до сада бавила највише правом на заштиту коју пружа суд, па се и у следећим разматрањима има у виду првенствено та заштита. То, међутим, не значи да ставови заузети по постављеним питањима нису примењиви и на заштиту коју пружају управни или други органи.

Право о коме је реч може бити схваћено, прво, у смислу Ваховог (Wach) правозаштитног захтева (конкретног права на тужбу) (2). По Ваховом схватању, право на правну заштиту је претпроцесно јавноправно овлашћење правног субјекта према суду на пресуду којом ће његово тражење заштите бити усвојено. Ово право припада само оном тужиоцу који за такву пресуду испуњава све материјалноправне и процесноправне претпоставке. Пресуду повољну по тужиоца не треба дакле приписати слободној вољи суда него једној његовој обавези према тужиоцу. Поредак субјективних грађанских права — говорили су присталице учења о правозаштитном захтеву — не би имао никакву вредност ако држава, признајући једно такво право, не би узела на себе обавезу према правном субјекту да ће му пружити заштиту кад оно буде повређено. Та обавеза државе — која настаје са подношењем тужбе — не јавља се дакле као корелатив повређеног субјективног права него одговара једном посебном јавном праву на правну заштиту. Учење о правозаштитном захтеву представљало је највећи домет у одвајању процесног права од материјалног. Дуализам субјективног права, за које је заштита тражена, и правозаштитног захтева био је једно време владајући у средњеевропској науци. Појам права на правну заштиту, схваћеног на изложени начин, није имао своје место само у науци грађанског процесног права. Он је стекао своје присталице и у уставноправној теорији (3), пошто је одговарао идеји

(2) Wach: Handbueh des deutschen Civilprozessrechts, Erster Band, 1885, S. 19—24. Његово учење је развио и употпунио Hellwig: System des deutschen Zivilprozessrechts, Erster Teil, 1912, S. 191 seq.

(3) Види Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 1905, S. 86 seq. О појму action у француској науци јавног права, види Vizioz: Observations sur l'étude de la procédure civile, »Révue générale de droit«, 1929—1930, pp. 86 seq.

самоограничења државе и служио као конструкција која је заклањала њен класни карактер. Са слабљењем тежње за строгим одвајањем процесног права од материјалног, и појам правозаштитног захтева губио је своју вредност. Коначну реч о њему дао је Розенберг *(Rosenberg)* у аргументованој критици, изнетој још у првом издању његовог уџбеника, двадесетих година овог века. Излагање те критике излази из оквира овог осврта. Овде ћемо рећи само толико да је поменути писац дошао у својој исцрпној анализи до закључка да правозаштитни захтев није ствар објективног права него чисто теориска конструкција без које се може бити (4). За нас је овде од значаја то да је после Розенбергове критике идеја правозаштитног захтева коначно напуштена у немачкој науци, дакле у оној истој у којој је и поникла (5). Ако се ово има у виду, тешко је претпоставити да су редактори Преднацрта хтели да се послуже једним механизмом који је већ деценијама смештен у музеју правних идеја. Још мање се може веровати да се приликом уношења појма права на правну заштиту у Преднацрт имало у виду оно право које се у италијанској науци и законодавству зове *azione*. Јер по владајућем учењу, ово право — на чијем се строгом одвајању од субјективног права инсистира — управљено је према туженику, што га чини још мање прихватљивим него правозаштитни захтев.

Ако се изложена схватања одбаце, онда остаје ово питање: Своди ли се право на правну заштиту на материјално субјективно право у тренутку у коме је суд, пошто је извео свој силогизам, нашао да оно постоји, да је повређено и да тужиоцу треба према туженику пружити заштиту? Или, можда, право на правну заштиту (право на тужбу) треба схватити као субјективно право у претпроцесном стању у коме је подобно да буде предмет судске заштите, дакле у стању у које улази тренутком своје повреде, ако од самог почетка није било у таквом стању, као у случају потраживања накнаде вануговорне штете (6). Нама се чини да редактори нису хтели да сведу право на правну заштиту на субјективно грађанско право. За то говори, пре свега, сам текст Преднацрта: „право на [...] заштиту својих права [...]". Очигледно је да се у наведеном изразу говори о два разна права. Осим тога, кад је реч о правној заштити, поставља се питање да ли је доношење пресуде уопште (а не само оне у корист тужиоца) једна дужност суда, и да ли поред ове, постоје и друге дужности? Савремено

(4) Види Rosenberg: Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts, 6 Aufl., 1954, S. 410 seq.

(5) У југословенској науци, већина писаца се изјашњава против појма правозаштитног захтева. Тако, Андра Ђорђевић: Теорија Грађанског судског поступка, I књ. (1891), друго изд., 1924, с. 125; Т. Живановић: Основни проблеми Кривичног и Грађанског процесног права (поступка), 1940, I Одељак, с., 42. Исто, монистичко схватање, заступа у ствари и Б. Благојевић, по коме право на тужбу има самосталност само као појава а не као појам (Начела приватнога процеснога права, 1936, с., 215 — 218). Становиште Л. Марковића није сасвим јасно: На једном месту овај писац узима право на судску заштиту као посебан појам, а на другом као припадак материјалног субјективног права (Грађанско право, прва књ., II изд., 1927, с. 85, 86 и 272). У новије време, против појма правозаштитног захтева, као посебног појма, изјашњавају се Јухарт: Civilno procesno pravo FLR Jugoslavije, 1961, с. 17, и Познић: Грађанско процесно право, с. 22 — 23. Супротно томе, Цуља прихвата теорију о правозаштитном захтеву (Грађански парнични поступак ФНРЈ, 1957, с. 15). Став М. Марковића према тој теорији је, ако смо тачно разумели, неутралан (Грађанско процесно право, књ. прва, св. I, 1957, с. 39 — 40).

(6) Ово схватање права на тужбу (у материјалном смислу) заступа у совјетској науци М. Гурвич: Право на иск, 1949, с. 145.

законодавство и наука дају на ово питање потврдан одговор. Управо постојање тих дужности суда треба, по нашем мишљењу, да буде полазна тачка за образовање појма права на правну заштиту. У њихово исцрпно набрајање нећемо се упуштати јер би то овде било сувишно. Уместо тога, треба навести само оне најглавније. Суд је, пре свега, дужан да тужбу узме у испитивање, а у даљем току поступка дужан је да свакој странци пружи могућност изјашњења о наводима и захтевима противника, да путем доказног поступка утврди чињенично стање, да правну ствар савесно претресе, да целим поступком управља на најцелисходнији (најекономичнији) начин и да по закључењу главне расправе (уколико се има у виду првостепени суд) одлучи о предмету спора применом одговарајуће норме на оно чињенично стање до којег је дошао из материјала изнетог и претресеног на расправи. Укратко, суд је дужан узети тужбу у испитивање и поступати даље применом одговарајуће процесноправне или материјалноправне норме у свакој новој процесној ситуацији. Према томе, доношење пресуде у корист тужиоца, или пресуде супротне садржине, само је један вид опште дужности суда да у покренутој парници поступа на прописани начин. Мислимо да нећемо бити далеко од интенције редактора Преднацрта ако право на правну заштиту од стране суда (теориски, боље „право на правосуђе") (7) схватимо баш као право које у правном систему постоји као корелатив његове поменуте дужности. У томе смислу, право о коме говоримо наговештено је већ у чл. 2, ст. 2, ЗПП. Наиме, ова одредба предвиђа дужност суда да *одлучује* о захтеву за који је надлежан (8). Треба одмах додати да право на правну заштиту, онако како је изложено, значи и дужност суда да тужбу узме у поступак, да испита своју надлежност и постојање других претпоставки за мериторно одлучивање, као и да предузме све друге радње без којих се доношењу пресуде не може приступити. Доследно томе, и одбацивање тужбе због недостатка неке процесне претпоставке или због постојања неке процесне сметње представља испуњење дужности, којој одговара право на правну заштиту. Из оваквог схватања тога права намећу се даљи закључци који се тичу његовог носиоца и његовог остварења. У поступку у коме постоји само једна странка, као што је управни или ванпарнични, право на правну заштиту припада тој странци. У парничном поступку — иако то може бити необично — оно припада обема странкама. Јер, несумњиво је да од тренутка кад је тужба поднета, и тужени има право да суд по тужби поступа. И према њему је суд дужан да пази на постојање процесних претпоставки, рационално управља парницом, расветли чињенично стање, омогући изјашњавање о радњама противника, савесно оцени доказе, одлучи по закону а према исходу расправе и изведених доказа, итд. Да и тужени има право на поступак и доношење мериторне одлуке, види се најбоље по томе што се он може противити повлачењу тужбе (9). Право на правну

(7) Розенберг: и. д., с. 8.

(8) Упореди са наведеном одредбом § 16 СГЗ, § 19 ОГЗ и § 16 Општег имовинског законика за Црну Гору.

(9) Тренутак од кога је, у развоју поступка, пристанак туженика на повлачење тужбе потребан, ствар је позитивноправног регулисања, и са становишта опште теорије процесног права нема значаја за став у погледу тужениковог права

заштиту треба дакле схватити као право и једне и друге странке на судско поступање, и то такво које ће бити у складу са принципом легалитета. Ово право настаје са покретањем парнице а остварује се коначно са правоснажношћу одлуке којом се поступак завршава. Против судије који не поступа свака странка има право да се обрати председнику суда, као органу судске управе, а осим тога и представничком телу које је бирало судије тога суда (10). Своје право на *законито* поступање у току парнице странка остварује правним лековима против одлука и других судских радњи за које она сматра да нису у складу са законом. Најзад, из предњих ставова проистиче још један закључак: Право на правну заштиту припадало је и оној странци која је протеклу парницу изгубила. То право показује се дакле већ према исходу парнице као „право странке да буде у праву, или као њено право да не буде у праву" (11). Овај закључак је парадоксалан, али се он намеће из изложеног схватања поменутог права. Јер и према странци на чију је штету одлука изречена суд је испунио своју обавезу да поступа у складу са законом. Не сме се изгубити из вида да необичан карактер овог последњег закључка треба првенствено приписати самом термину „право на заштиту права" („право на правну заштиту"). Зато би изнетој концепцији више одговарао неки други термин. Ако се такав термин не би могао наћи, онда би требало покушати да се постигне таква редакција чл. 55 Преднацрта у којој би тежиште било на садржини права о коме говоримо или, још боље, на садржини обавезе судова и других органа према правним субјектима — странкама поступка.

Право на правну заштиту замишљено је као једна уставна гарантија грађанима и другим правним субјектима. По том свом значају, оно у правном систему мора имати карактер једног субјективног јавног права у корист сваког грађанина који се појављује као странка у поступку. Мислимо да такав карактер право на правну заштиту може имати само у изложеној концепцији. Супротно томе, схваћено искључиво као право тужиоца на повољну пресуду, оно се своди — како је Розенберг убедљиво показао — на тужљивост субјективног права, дакле на једно његово обележје. Укратко, овакво схватање своди право на правну заштиту на само субјективно грађанско право, посматрано у односу према суду, у тренутку кад је овај нашао да је тужиочев захтев основан. Јер, рећи да је тужилац изгубио спор зато што је суд нашао да му не припада право на правну заштиту тачно је исто толико колико и рећи да се спор тако окончао зато што је суд утврдио да тужиоцу субјективно право не припада. Не изгледа вероватно да су редактори Преднацрта хтели да тужљивост субјективног права потврде једним уставним принципом и да су у ту сврху конструисали једну посебну категорију.

Б. Познић

на правну заштиту, онако како је оно напред схваћено. Зато овде остављамо по страни питање да ли је тај тренутак у нашем праву умесно одређен (чл. 181, ст. 1, реч. 2, ЗПП).

(10) У нашем праву не постоји кривично дело déni de justice као у француском (чл. 185 франц. Крив. зак.). Одредба чл. 161 југ. Крив. зак. је знатно ужа.

(11) Calamandrei, наведено по делу Cornu — Foyer: Procédure civile, 1958, p. 275.

ОСНОВИ ЕКОНОМСКОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА ФСРЈ

— Нека питања —

Чак и најстрожији критичари Преднацрта неће моћи да му порекну обиље оригиналних идеја, и то таквих идеја које нису теорија ради теорије, већ су оружје свакодневне и истовремено дугорочне борбе човека, друштва и државе на југословенском социјалистичком путу. Револуционисање службеничког система, досада непозната усмереност уставног формулисања улоге друштвених организација, комбинација у којој се, статички посматрано вишедомост скупштина друштвено-политичких заједница (изузев у скупштини општине која је дводомна) у динамичком посматрању претвара, такво је стремљење, у дводомност, само су нека од тих нових решења. И баш због те снажне и широке оригиналности, поред осталих разлога, у Преднацрту има извесних недостатака, пре свега у стилизацији, затим и у погледу потпуности или начина решења појединих питања. Творци Преднацрта су баш смело с тим и пошли у његовом стварању, јер, као што каже Председник Тито: „(...) колико год Комисија за израду Устава била на високом нивоу, она ипак не може сагледати све оне ствари које у свакодневној пракси могу да виде милионске масе“[1]) Сходно томе, сваки од написа или усмених дискусија није резултат усамљеног аутора већ је плод укрштања размишљања мноштва људи са којима је он долазио у додир и његових размишљања.

I. *Питање наслова.* — Овај напис већ по своме наслову донекле одудара од наслова датих у Преднацрту за одговарајуће материје. Међутим, он у неким од тих одступања одговара образложењу Преднацрта. Док у тексту Преднацрта као наслов гл. II стоји „Друштвено-економско уређење“, у Образложењу се налазе ове формулације: „Ова глава обухвата основне принципе и битне карактеристике друштвено-економског уређења Југославије Заједно са основним начелима, формулисаним у Уводном делу Преднацрта, одредбе ове главе изражавају друштвено-економску основу [...] и садрже основне принципе на којима се заснивају друштвено-економски односи [...] у производњи као материјалној бази друштва и у осталим областима друштвене делатности [...] Отуда одредбе ове главе утврђују основе друштвено-економског уређења“. Дакле, не целокупно друштвено-економско уређење, као што то и потврђује садржина гл. II. Даље је питање употребе термина уређење у глави II с обзиром да је наслов гл. IV „Основи политичког система“. У питању је језичка неусклађеност између наслова ове две главе. Међутим, ако погледамо наслов дела Преднацрта у коме су смештене ове главе. „Друштвено и политичко уређење“ онда би и гл. II требало да носи наслов „Основи политичког уређења“. С друге стране, није хармонично укључити код израза економски у наслову гл. II атрибут друштвено, а израз политички у наслову гл. IV оставити без тог атрибута; поготову кад у гл. IV наилазимо на формулације: „Самоуправљање грађана у општини је политичка основа јединственог друштвено-политичког система“ (чл. 74, ст. 1); (додуше овде није терминолошки јасно како самоуправљање може само политички а не и друштвено да буде основа

друштвено-политичког). „Образложење“ каже: „б. политички систем је шири од система власти и стога у оквиру једног новог система политичких односа, система друштвеног самоуправљања, обухвата и положај и функције органа којима се поверава политичка власт [...]. [У „Основним начелима“, нарочито у одељцима IV и V, изражени су основни принципи који, заједно са принципима ове главе, изражавају суштину и структуру друштвено-политичког система“. И даље, не каже се политичка, већ друштвено-политичка заједница. Тиме смо дошли до питања оправданости употребе атрибута друштвеног. Јасно је да Устав може регулисати само друштвену страну економике, а не и технолошку, као и да је политичко, што се види из „Образложења“, компонента друштвеног, тако да је и овај атрибут сувишан, као што је то већ и изражено у неким дискусијама.

У вези с тим ваљало би променити наслов Првог дела „Друштвено и политичко уређење“. Буквално тумачено испало би да политичко није друштвено. Исто тако је јасно да између политичког и економског постоји узајамно преплитање. С друге стране, ту се налази и гл. III „Слободе, права и дужности човека и грађанина“, у којој се налази низ права из области културе, а у одредбама о основима друштвено-економског уређења наилазимо и на формулације о радним организацијама на том подручју; истина, одредбе их посматрају кроз изједначење (у основи) положаја њихових радника са радницима у привреди, уз указивање на особености, али се то истовремено одражава на улогу радних људи и организација у култури. Устав свакако, као правни акт, најмање може заћи у питање културе, јер она у оквирима социјалистичког правца, наравно, мора бити најсамосталнија. Али, поменутим одредбам он даје извесне основе, ако се тако може рећи, уређења културе.

Све то води ка оправданости предлога да Део први Преднацрта носи уопштен наслов „Основи друштвеног система“, јер је реч о систему норми, а уређење или поредак би се употребили за целину коју сачињавају те норме и њихово спровођење у друштвеним односима. Ово друго је ван граница Устава као акта. Као акт он на праксу може да реагује само кроз своје промене. Онда би II глава носила наслов „Основи економског система“.

Глава о правима и дужностима појединца налази се између поменуте две главе. Она је већим делом, упрошћено речено, индивидуализирана пројекција елемената основа економског и политичког система и оба система као целине. Не само то. „Слобода и права човека и грађанина неотуђиви су део и израз социјалистичких и демократских односа заштићених овим Уставом и остварују се у међусобној солидарности људи и испуњавању дужности свакога према свима и свих према свакоме“ (чл. 35, ст. 1). (Овде се узгред може ставити и примедба да ли је потребно поред израза социјалистички односи посебно истицати да су они демократски, пошто доследни социјалистички односи у себе укључују демократију а овакво удвостручење постоји још у неким другим одредбама). Дакле, човек и грађанин нису усамљеничке индивидуе либерализма већ друштвено оријентисани појединци. Основи политичког система израстају из основа економског система. Све ове чињенице говоре да би боље било преместити главу о

правима или иза основа политичког система или је поставити као прву главу основа друштвеног система која долази после главе која садржи уводне одредбе. У прилог другог решења говорио би дух Преднацрта да је он у првом реду акт човека и друштва, а у другом реду државе, која се и сама подруштвљава. Онај који тумачи буквално томе би противставио дефиницију ФСРЈ „Федеративна Социјалистичка Република Југославија је савезна држава добровољно уједињених и равноправних народа и социјалистичка демократска заједница заснована на самоуправљању и власти радног народа" (чл. 1). Такав тумач би рекао да је због редоследа држава важнији елемент. На то се може одговорити да је овде реч о федеративној структури државе која је, баш као држава субјект међународног права, а с обзиром на национално питање као један од узрока федеративне структуре, а не целокупној државности. И друго, да се и та федеративна структура прожима подруштвљавањем. Илустрација овог питања је упоређивање ове дефиниције са дефиницијом ФНРЈ у Савезном уставном закону „ФНРЈ је социјалистичка демократска савезна држава суверених и равноправних народа" (чл. 1). Иако су већ у време доношења Савезног уставног закона друштвено самоуправљање и власт радног народа били развијени, ипак њихов успон није био толики као данас, да би био уврштен у дефиницију Југославије, премда је у Уставном закону дат низ одредби о самоуправљању и власти радног народа. Мишљење да би глава о правима и дужностима требало да дође на почетку Устава је већ истакнуто у неким дискусијама.

С обзиром на просторне могућности овог написа остаје нам да размотримо само нека питања основа економског и политичког система.

II. — *Нека питања основа економског система.* — Полазни проблем је да ли је друштвена својина (тај израз узимамо у условном смислу, као назив за процес поступног подруштвљавања својине, јер немамо пред собом готов резултат) примарна основа нашег друштва. Својински односи су, у целости узето, непосредна основа надградње сваке друштвено-економске формације. Међутим, њихова подлога је одређени ниво производних снага, а пошто је човек најважнија производна снага, значи стање у погледу поделе рада. Према томе, укидање отуђења у односима рада је првенствени чинилац, па би због тога у делу „Основна начела" при формулацији основа положаја и улоге човека требало ставити ослобођење рада испред друштвене својине.

Према томе, поставља се питање реалистичности уношења права на рад у Преднацрт. Баш у ово време је дошло до извесних појава повећане незапослености. У дискусијама о Преднацрту има неких питања да ли је у тој ситуацији право на рад требало уносити у текст, а и извесних мишљења да његово уношење неће битно изменити стање ових појава. У разматрању ових примедби ваља водити рачуна да се Устав ствара за релативно дужи низ година тако да не сме да се поводи за привременим поремећајем. Баш зато што је ово право унето, Устав добија борбени карактер у односу на појаве незапослености, наравно у заједници са другим актима, као и друштвеним снагама. Осим привремених објективних узрока незапослености делује и низ субјективних слабости које су такође привременог карак-

тера, али да би та привременост била што краћа неопходно је понети се са њима. Најзад, с гледишта политичке етике, кад Преднацрт одражава став социјалистичке Југославије да нема предаје пред непријатељем, то је један од аспеката општег духа ове земље да нема предаје пред тешкоћама. Изостављање права на рад значило би да су тешкоће надвладале социјалистичке снаге на подручју запослености.

Задржаћемо се на чл. 9 који говори о самоуправљању радних људи на основу друштвеног рада кроз њихова права и дужности. Овај члан, као и већина осталих чланова ове главе, садржи низ одредби које би раније биле распоређене у законима. Међутим, пошто су те одредбе уставног карактера иако се и садрже у законима логичније је да оне буду уврштене у уставни текст, наравно с тим да је јасно да мора остати низ уставних одредби и у оквиру законских аката. У чл. 9 су, између осталог, посебно важне тачке (т. 5 и 6) које говоре о праву радних људи на уређивање међусобних односа, услова рада и остваривања права из заједничког рада, одређивања радног времена, итд. Када је реч о радном времену придружујемо се предлогу проф. др. Љ. Тадића: Традиција и новост, *Архив*, бр. 3—4/62) да би у Преднацрту Устава требало унети обавезу заједнице да се стара о скраћивању радног времена кад се за то стекну одговарајући услови. Још је Маркс формулисао да је један од најзначајнијих чинилаца у изградњи социјализма поступно скраћивање радног времена. Ово питање је утолико сложеније зато што наше материјалне и остале могућности привремено не дозвољавају веће скраћивање радног времена. Само, пошто је већ Закон о изменама и допунама Закона о радним основима пружио могућност да раднички савет привредне организације може увести четрдесеточасовну радну недељу, уз претходну сагласност већа произвођача НО општине (чл. 5), не видимо због чега се не би могла ставити формулација о перспективи скраћивања радног времена у Преднацрт, и то у „Основна начела", зато што она садрже и перспективе, а не само одраз стварности, као што је то случај са осталим деловима. Немогућност да идемо на знатније скраћивање радног времена за сада осветљава са своје стране значај поменутих одредби о утврђивању услова рада и није случајно да је 1960. цео састанак ЦВ ССЈ био посвећен проблемима радног времена, као и да су се тада појавили први обимнији написи о овој проблематици. (О томе С. Костић: Годишњи одмор у привредним организацијама, Београд, 1959.; др. И. Станојчић: Социолошко испитивање слободног времена, *Наша стварност*, бр. 4/60; др. П. Ковач: Тезе за реферат о проблемима радног времена у јавним службама одржан на Саветовању Југословенског удружења за административне науке од 3 децембра 1959, материјал се налази у Савезном заводу за јавну управу.)

Исто тако је ствар за дискусију садржина и стилизација чл. 16, ст. 2: „Радни колектив остварује самоуправљање у радној јединици, путем референдума и других облика непосредног одлучивања у радној организацији, као и преко радничког савета односно њему одговарајућег органа управљања и других органа управљања". На први поглед учинило би се да се уопште не говори конкретно о томе како радни колектив остварује самоуправљање у радној јединици, као и да су облици непосредног одлучивања

резервисани само за радну организацију. Међутим, пошто се савет радне јединице не може изједначити по својој улози са радничким саветом, јер је савет радне јединице само извршни орган радног колектива радне јединице, ова формулација да радни колектив остварује самоуправљање у радној јединици у ствари указује на непосредни систем самоуправљања у њој. Ипак, нама се чини да би овде требало поменути и савет радне јединице, с обзиром да је он ипак извесно ограничење система непосредне демократије у радној јединици. С друге стране, такав непосредно демократски систем је могућ само у мањим радним јединицама. С обзиром на стремљење за стварањем великих радних организација на подручју привреде, и за радним јединицама које се не сматрају баш малим, претпостављамо да ће и у таквим радним јединицама бити потребно увести референдум и друге облике непосредног одлучивања, а да ће савет радне јединице ојачати у својим овлашћењима. Све то би требало овај став да сажето изрази.

III. — *Основи политичког система.* — Одредбе ове главе, онако како следе, могу се сврстати у три групе: 1. оне, које формулишу суверенитет радног народа, и сходно томе, улоге његових органа (чл. 71—74); 2. оне које формулишу организацију и функцију друштвено-политичких заједница (чл. 75—83); 3. оне које формулишу однос између органа друштвено-политичких заједница и појединаца и организација (чл. 84, 85, 87, 88); касније ћемо видети да одредбе из чл. 86 не би требало ту да стоје; обрнуто, однос органа управе према појединцима и организацијама (чл. 78, ст. 2) и јавност и рада органа и организација (чл. 79) требало би да буду регулисани у трећој групи одредби.

Чл 71, ст. 1, је потврда, заједно са чл. 6, изразито друштвеног елемента у дефиницији ФСРЈ. Овај став гласи: „Радни народ је једини носилац политичке власти и управљања друштвеним пословима".

У том оквиру промакла се омашка у формулисању чл. 72 који гласи: „Грађани врше политичку власт и управљају друштвеним пословима непосредно или преко својих делегата које бирају у органе управљања радних и других самоуправних организација, и у представничка тела друштвено-политичких заједница, ради одлучивања о друштвеним пословима утврђеним Уставом и законима". Последњи део ове реченице је сувишан јер се он потпуније даје у чл. 73: „Функције политичке власти и друштвеног самоуправљања врше представничка тела и њима одговорни органи". Али ни овај члан није потпун јер би требало унети и органе управљања организације.

Чл. 73, ст. 3, стилски сужава контролу законитости на уставне судове: „Ради контроле уставности и законитости установљавају се уставни судови". Требало би да гласи: „Ради суделовања у контроли уставности и судској контроли законитости установљавају се уставни судови".

Чл. 74, ст. 3, гласи: „Јединство друштвено-политичког система обезбеђује се правима и дужностима свих друштвено-политичких заједница и њиховим међусобним односима утврђеним уставом и законом". Чини нам се да би овде требало укључити и улогу друштвених, а нарочито политичких организација која, социолошки посматрано, има највећу важност. У вези

с тим питање чл. 86: „Међусобни односи разних друштвено-политичких заједница заснивају се на правима и дужностима утврђеним Уставом и законима у складу са овим Уставом. — Републичким и савезним законом могу се, у складу са правима и дужностима републике и федерације, утврђивати права и дужности републичких односно савезних органа управе према републичким, среским и општинским органима у погледу контроле извршавања републичких и савезних прописа". Ст. 1 требало би скратити и искључити у чл. 74, ст. 3. Једино што би остало од чл. 86, ст. 1, у томе укључивању је формулација „у складу са овим Уставом". Ст. 2 би у целости требало пренети у чл. 74 као последњи став.

Чл. 76, ст. 3: „Скупштина, у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице, одређује политику и одлучује о другим основним питањима од значаја за политички, привредни, културни и друштвени живот и развитак друштвено-политичке заједнице, доноси основне прописе, друге опште акте [...]". Очигледно је да је израз „одређивања политике" овде непотребан јер све што је касније дато у овој одредби представља управо то.

Следећем ставу овог члана требало би додати, поред оног што стоји — да скупштина претреса питања од општедруштвеног интереса за друштвено-политичку заједницу са представницима друштвено-политичких организација и јавности (вероватно се под јавношћу подразумева јавно мњење) — да се скупштина консултује и са представницима осталих друштвених организација.

Не задржавајући се на томе што се у чл. 78, ст. 1,недовољно срећено изражавају функције управе, као и њена улога, зауставићемо се на поставци да скупштина образује органе управе. Ово свакако треба схватити да је тако по правилу а не увек, јер у чл. 218, тач. 6, се каже да Савезно извршно веће оснива савезне органе управе за чије оснивање није надлежна скупштина.

Активност која све више јача у погледу побољшања односа између јавности и управе, дошла је до снажног изражаја у чл. 78, ст. 2 и у чл. 79, с тим што чл. 79 говори уопште о односу између државних органа и других организација и јавности.

Нарочито важна функција скупштине је тзв. друштвени надзор. Међутим, чл. 85 који о томе говори није сасвим јасан. У њему се каже: „Скупштина друштвеним надзором остварује јавну контролу у погледу извршења права и дужности државних органа, радних и других самоуправних организација, као и других организација које располажу друштвеним средствима или врше јавна овлашћења. — Друштвеним надзором не може се ограничавати Уставом и законом утврђено право самоуправљања радних и других самоуправних организација, нити право државних органа на самостално одлучивање".

Ако се схвати да се скупштина у друштвеном надзору служи како метаправним, тако и правним средствима (што произилази нарочито из ст. 2), онда је стилски неисправно изједначити друштвени надзор са јав-

ном контролом, ако се под јавном контролом подразумева друштвена и државна контрола у најширем смислу те речи, јер постоје и други учесници те контроле, на пример, друштвене организације или јавно мњење.

Поводом ових и других снажних овлашћења скупштине нарочито Савезне, отвара се питање оправданости резервисања решавајућих овлашћења на свим секторима међународних односа искључиво за Савезно веће како би произилазило из непрецизних ст. 1 и 2 чл. 165. С обзиром да се „Савезним законом утврђују [...] услови размене производа и услуга и пословање радних организација у односима са иностранством" (чл. 15, ст. 1), као и да међународни односи имају разна подручја — и просветно и социјално, итд. — а да је унутрашња политика тесно повезана са спољном политиком, поготову уз пораст утицаја међународних чинилаца и активне мирољубиве коегзистенције (види интервју проф. М. Бартоша, *НИН* од 25 новембра 1962, бр. 620, с. 3) питање је да ли би било оправдано да тзв. функционална већа, немају свако на свом сектору, решавајућа права заједно са Савезним већем. Треба се подсетити у том погледу и на чињеницу да је Савезни уставни закон пружио Већу произвођача равноправну надлежност у области ратификације међународних уговора који се односе на привреду, рад и социјално осигурање. Истина, Савезни уставни закон није ишао до краја, јер је законодавство о спољним односима остало ван домашаја већа произвођача (наравно мисли се на економску материју, и проблематику рада и социјалног осигурања). У чланку о међународним односима ФНРЈ у вези са Уставним законом (објављеном у *Међународној политици,* 1952) проф. др. М. Бартош је подвукао и осветлио победу „беле дипломатије" коју доноси Уставни закон. Слично томе, могло би се рећи да је надлежност већа произвођача у економским и социјалним компонентама спољних послова ФНРЈ представљала оличење извесног продора економске демократије, први пут у светској историји, у међународне односе једне земље, и као такво, значајан прилог борби у свету против „црне дипломатије". То је још један разлог који каже да би било оправдано да за Савезно веће у самосталној надлежности остану само чисто политичка питања, а да у осталим материјама Савезно веће, равноправно са одговарајућим функционалним већем, решава.

А. Стојановић

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане на машини са проредом и са довољно белине са стране Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе тромесечно.

Претплата за годину дана 600.— дин. (за иностранство 1000.— дин).
Цена појединoм броју 200.— дин.

Претплату слати преко рачуна Правног факултета
број 101-12-2-1264 парт. 4 поз. 4—9

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА —
Булевар Револуције 67, тел. 31-178

Техничка редакција „Савремена администрација“ — Београд

Штампано у Војном штампарском предузећу — Београд