

Др Никола Стјепановић:

НЕКЕ ОПШТЕ И ПОЈЕДИНАЧНЕ НАПОМЕНЕ НА НАЦРТ УСТАВА СФРЈ

Ја ћу поступити на начин који можда за наше „АНАЛЕ” није много интересантан: нећу монографски обрадити једно или два питања, него ћу направити неке опште напомене на нацрт Устава СФРЈ (даље цитиран Нацрт), а затим се осврнути на неколико појединачних чланова. Значи, трудићу се да помогнем (бар тако претендујем, колико ће му бити помоћ то ће он оценити) ономе ко треба да предложи или донесе дефинитиван текст овог значајног правног и политичког документа, и то на тај начин што ћу скренути пажњу на евентуалне нејасноће, нелогичности у систему, идејне недоследности, даћу и нека прецизирања — а полазећи од основних идеолошких поставки, принципа и усвојених институција које су уграбене у Нацрт и које и сам усвајам.

I — Опште напомене

Моје опште напомене су правно-техничке природе. Поред свих добрих страна у распореду грађе, систематици, у понеком раздвајању идеја при њиховој презентацији, мислим да би овај докуменат — са свим својим идејним благом које садржи — могао добити још више у квалитету, ако би се обратила већа пажња на презентацију, на формулисање идеја, институција и норми да би се што јасније и потпуније изразиле мисли које су предмет формулације.

У погледу оног „јасније”, једна од напомена би била, да је тешко разумети па после савладати и присвојити мисли, идеје, институције и норме, ако се у једној реченици или делу велике реченице даду две, три па и више мисли. Наравно, имам овде у виду нормативне делове Нацрта; не улазим у садржај и стил Основних начела. — Требало би још много више раздвојити — у нормативним деловима — идеје и норме у њима, хипотезе и диспозиције; кад има тристаседамдесет и неколико чланова (и још много више одредаба), нека буде и четири стотине, па и више чланова будућег Устава; биће приступачнији, лакше савладљив него са 30—40 чланова мање.

У вези с тим ћу само да подсетим. Приликом доношења Устава 1963. године, поступљено је овако: координациона комисија је најпре заузела

ставове о предлозима и сугестијама — суштинским и редакцијским — затим је посебна *ad hoc* редакциона комисија, мешовита политичко-стручњачка разног профила добила задатак да у смислу усвојених примедaba и сугестија дотера, преправи, евентуално допуни текст нацрта да би послужио за коначни текст предлога. Подсећајући на ову праксу, надам се да ће она бити коришћена и овом приликом. Верујем да ће дискусија (општа) дати довољно материјала таквој редакционој комисији која би била врло користан помагач координационој и уставној комисији када буду давали предлоге за коначно усвајање Устава СФРЈ.

II. — Напомене у погледу неких чланова Нацрта појединачно

1. — *Уз чл. 17.* — Овај члан, регулишући друштвено-економски положај човека у удруженом раду, у *ставу другом* одређује да се мерила за утврђивање доприноса основних организација удруженог рада заједнички оствареном доходу утврђују *самоуправним споразумом*, у складу с друштвеним договором и законом. То је начин формулисања који би требало свугде, а нарочито у партији о самоуправним споразумима и друштвеним договорима применити да би се значајан однос наведених правних инструмената, аутономног и државног права, поставио јасно и одређено.

2. — *Уз чл. 36. став 1.* — Интересантно је да се право већине радника, радних људи јединице у оквиру радне организације да се организују као основна организација удруженог рада квалификује и као дужност, каже се „*право и дужност*“. То на први поглед изгледа политички привлачно. Међутим, ако се ближе размотри шта то правно и политички значи у својој крајњој консеквенци, ствар изгледа друкчије. Наиме, ту се не ради о вршењу једног апстрактног и неодређеног броја права коришћеног у више пута поновљеној ситуацији, него о једном једином акту одређене групе људи. Конституисати то као и дужност, чини ми се да је у противречности са пре тога датим друштвено-економским положајем човека у удруженом раду. Јер, да би се то у одређеном случају спровело у живот као дужност, треба неко да у одређеном моменту утврди када ће та дужност настати, треба да се води поступак, треба да се неко одреди ко ће решењем, индивидуалним актом то утврдити, а то би било супротно основном праву које се удруженом раднику даје уставом у овој ситуацији. Апстрактно вршење права, без унапред одређене садржине, може се прописати и као обавеза и предвидети санкција због његовог неоправданог невршења а да се тиме не пада у противречност; то пак није случај, ако се даде једно право под одређеним условима са одређеном садржином у датој непоновљеној ситуацији, а истовремено стимулише као дужност, то више није право него конкретна обавеза у датом моменту, па ако се то заиста жели (а не бих рекао да се жели) онда га треба тако и формулисати. Кад се говори о праву и дужности радног човека на самоуправљање, ту се не ради о томе шта ће ко конкретно радити, него само да учествује рецимо у органу управљања. Ту има политичког и правног разлога да се уведе нека санкција, али овде где се ради о једном моменту, и то судбоносном моменту једне групе радника да се она конституише као основна организаци-

ја, мислим да није систематски адекватно да то буде и дужност, него само право.

3. — Уз чл. 36. став 4. — где се говори о томе да су у ООУР друштвено-економски односи и остали односи битни за функционисање те организације — „утврђују“ статутом у складу с уставом, уставним законом (покрајине) и законом. Овде се ради о уређивању, регулисању односа једним општим актом, па није адекватно ефекту статута као нормативног акта да се каже да „утврђује“. Јер, утврђују се чињенице, делови стварности, поједине или група чињеница, па се правилно каже „утврђује предлог буџета, предлог друштвеног плана“, може и „предлог закона или статута“; утврђује се одређени појединачни правни однос, спорни или нови који настаје применом опште норме. Стога мислим, да би требало заменити израз „утврђује“ гдегод он значи „уређује“ (регулише) овим последњим.

4. — Уз чл. 50. — Указујем као на добар манир, на одредбу става 2. чл. 50. у којој је лепо описана, да не кажем дефинисана „делатност од посебног друштвеног интереса“ као једна значајна институција у будућем уставу, оно што смо некад звали „јавна служба“. И мислим, да би било добро у погледу свих термина, нарочито оних који значе одређене институције или принципе — да се покуша дати опис или бар нека индикација о томе шта се под тим терминима подразумева. Наиме, не би била срамота (тобоже због популаризације) употребити технику коју употребљавају неки страни текстови и наш Кривични законик — који даје описе основних појмова које употребљава у тексту. Устав је највиши закон земље, политички документ првог реда, упућен најширем кругу одраслих грађана, а не само стручњацима и иностранству, те му јасноћа изражавања може бити само добра страна.

5. — О месној заједници овога пута имамо неколико — чл. 99—101. И опет, верујте, није довољно јасно шта је месна заједница. Чини ми се да би било боље да има мање одредаба а да се јасније каже, па макар се употребила и негативна формулација (да се каже шта она није) поред позитивне. Посебно, да се месна заједница разграничи, по свом карактеру, од општине.

6. — Уз чл. 96, 97. и 98, повезаним с чл. 52—56. — који се баве самоуправним интересним заједницама, врло значајном институцијом нашег друштвено-економског уређења и друштвено-политичког система, новијег датума (једва десетогодишњег трајања). Два правна инструмента — *самоуправни споразуми*, на основу којих ове заједнице могу и убудуће треба да настају, и *њихови статут*и којим оне регулишу свој рад и организацију треба јасније одвојити (месно, физички) по њиховом садржају, да би се лакше поставили и применили норме и критеријуми њиховог међусобног односа. Неопходно је одредити шта самоуправни споразум о оснивању интересне заједнице треба односно може или не може да садржи а шта статут. Међутим, то је овде (чл. 96—98) испреплетено, те је тешко снаћи се у овој и иначе врло сложеној материји. Поред тога, нисам сигуран да је (за примену) целисходно регулисање ове материје на два места; тим пре што је чл. 56. који је изразито елеменат политичког система стављен у главу о друштвено-економском уређењу; можда због тога што би *треба*ло

да буде изузетак (а до сада је било правило с мало вероватним изгледом да постане изузетак). Било да чл. '56. (који је практично, реално неопходан, иако је дисонантан у односу на доктринарни став о самоуправним интересним заједницама) остане где је или да буде пребачен у одељак 3. Главе II, дела другог — потребно ће бити да се дадне, макар најкраће, осврт на ту ситуацију с обзиром на улогу и предмет самоуправног споразума и за онда кад је законом прописана обавеза оснивања самоуправне интересне заједнице а у односу на остале одредбе таквог закона, о коме се говори у чл. 56. Нацрта.

7. — У чл. 107. има једна врло интересантна одредба, чија је идеја врло добра, али је непотпуно садржајно изражена. Кратка је, зато ћу је прочитати: „Организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице које сматрају да су самоуправним споразумом других самоуправних организација и заједница повређени њихови интереси, могу покренути поступак за пренеспитивање споразума на начин утврђен законом.“ Овако формулисана одредба је сувишна; пошто се ради (односно ако се ради) о уставном праву, требало би дати неку индикацију о садржају и ближем поводу за сваку акцију заинтересованих организација и заједница.

8. — Уз чл. III. — Ово је чворно место за односе државне структуре и самоуправне, аутономне сфере. Да видимс текст: „Скупштина друштвено-политичке заједнице, у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице, има право да распусти раднички савет односно други одговарајући орган управљања и распише изборе за чланове тога органа, да распусти друге органе управљања и смени са дужности пословодне органе и друге раднике на руководећим радним местима, да обустави од извршења акте, одлуке и радње којима се повређују самоуправни права радних људи и друштвена својина, да у складу са законом привремено ограничи остваривање одређених самоуправних права радних људи и органа управљања, као и да предузме друге законом утврђене мере у организацијама удруженог рада, месним, интересним и другим самоуправним заједницама и организацијама, ако организација или заједница не испуњава своје законом утврђене или уговором преузете обавезе, или ако се у њој битно поремети остваривање самоуправних права радних људи или теже оштете друштвени интереси.“ — Као што се може уочити, поређане су разне мере по тежини и значају, с једне стране, па онда разне хипотезе и услови примене наведених мера без повезивања одређене мере за дате услове. Дакле, везане су врло тешке мере или за неодређене појмове, услове, хипотезе, или за неке несразмерно лаке повреде, као што је неиспуњавање уговорних или законских обавеза, за које је могуће — и у систему је — предвидети одговарајуће санкције друге врсте. — Мислим, да би овде требало, пошто се ради о врло важној материји — о односима државних органа према самоуправним организацијама и заједницама, све ово у сваком случају друкчије формулисати; не овако глобално, него повезати одређене мере за одговарајуће услове и дати законодавцу одређеније индикације за регулисање ових односа у разради уставних одредаба. Те индикације би требало да буду што конкретније и адекватно повезане, јер ће оне бити критеријум при оцени уставности закона који буду регулисали ту материју.

9. — Улога и положај савезне државне управе, органа и организација које врше управне послове у оквиру уставом одређених права и дужности савезних органа — нису се не само битно него ни много променили у Нацрту, посебно то важи за улогу савезне управе, посматране квалитативно (чл. 340—343). Ту је разлика, у односу на Устав од 1963, квантитативна и донекле у формулацијама и систематици. Нећу се овом приликом бавити опширније улогом и положајем савезне управе (о томе сам обећао прилог „Архиву”); осврнућу се само на односе савезних органа управе и органа управе у републикама и покрајинама. — Те односе Нацрт (чл. 247—249) регулише јасније, потпуније и шире него Амандман XXXI, тач. 4—6, а уже него замењени чл. 127. Устава (1963), с обзиром на измењену улогу и положај федерације, република и покрајина. — Наиме, као и Амандман XXXI, Нацрт прави разлику између области делатности у којима савезни органи непосредно одговарају за извршавање и примењивање савезних закона, других прописа и општих аката (те области су изрично набројане — народна одбрана, међународни односи, државна безбедност и др.) и области у којима савезни органи нису непосредно одговорни, иако се ради о извршавању и примењивању савезних закона и других савезних прописа и општих аката. У првом случају, савезни органи управе могу вршити инспекцијске послове с овлашћењима прописаним савезним законом. Поред тога, у овим областима савезни органи могу се савезним законом овластити да — под одређеним условима: непосредно изврше одређени управни посао из надлежности републике односно покрајине, да могу тим органима издавати обавезне инструкције, као и да могу оснивати организационе јединице на територији целе земље. У другом случају, остајући при начелу из Амандмана XXXI тач. 6. — да су за извршавање и примењивање савезних закона у областима у којима нису непосредно одговорни савезни органи — одговорни органи у републикама и покрајинама, Нацрт допушта да савезни органи у тим областима могу — само ако су на то изрично овлашћени савезним законом и у границама одређеним тим законом — доносити прописе о техничким мерама, мерама безбедности у саобраћају, о вођењу евиденције и друге прописе за извршавање савезних закона, којима се у интересу целе земље обезбеђује јединствено спровођење тих закона. Пракса у примени Амандмана XXXI који је био ове вертикалне односе поставио много уже — указала је на потребу да се у оквиру надлежности федерације у појединим областима доносе јединствени прописи за извршавање одређених савезних закона који најчешће имају карактер техничких прописа било што обавеза за то произилази из међународних уговора било да то захтева природа односа који се регулишу савезним законом (на пример, прописи о саобраћајним знацима на путевима, мерама безбедности у поморском саобраћају, и др.).

10. — Уз чл. 253. (у вези с чл. 258—260, 271—277). Реч је сада о једном не само чворном месту него и о најбитнијем месту устава за наше ново државно уређење и за односе федерације с једне и република и покрајина с друге стране. Нећу дискутовати о садржини чл. 253, јер је то резултат познатог договора, усаглашених ставова политичких фактора. Не желим да улазим, нити би имало смисла ни ефекта да улазим у питање расподеле материје и димензије расподеле надлежности између федера-

ције, с једне, и република и покрајина, с друге стране. Међутим, за добре и чисте односе као и за могућност интервенције надлежних у те односе — посебно Уставног суда Југославије, требало би ту расподелу материје и димензије надлежности федерације презентирати на приступачнији и јаснији начин. Разуме се, колико год је то могуће. Тим пре што важи принцип да је надлежност федерације само оно што је у Уставу *наведено*, Уставом *одређено* односно речено термином Нацрта — уставом *утврђено*. Нема претпостављене надлежности федерације. Него, све што изречно није дато Уставом у надлежност федерације спада у надлежност република и покрајина. Додуше, у Нацрту су извршене појединачне измене и допуне неких одредаба Амандмана ХХХ, али оне „битно не одступају од полазних основа и критеријума при утврђивању” надлежности федерације, основа и критеријума који су база тога амандмана.

Анализирајући чл. 253. Нацрта (додајући му кратки чл. 252), може се уочити да федерација, преко савезних органа и организација, врши следеће делатности у одређеним областима друштвених односа: *представља*, — *обезбеђује*, — *штити*, — *одлучује*, — *уређује* (без ближег опредељења димензије, значи у целини), — *уређује* (*уз ближе опредељење димензије*): основна права, основе, основне односе, основе система, систем, основе функционисања, јединствене основе режима, опште услове, услове; — *утврђује* (без ближег опредељења димензије, значи у потпуности), — *утврђује* (*уз ближе опредељење димензије*): основе система, основе припрема, законска средства; — *одређује*, — *организује*, — *проглашава*, — *остварује*, — *командује*, — *стара се*, — *одржава*, — *ратификује*, — *усклађује*, — *писује*, — *врши*, — и можда још нешто ради, што нисам у том густом тексту уочио. Материје — области друштвених односа у којима се одвијају те делатности груписане су, истина, у одвојеним тачкама, али недовољно издвојено, маркирано, него помешано како у погледу саме материје тако и у погледу врста активности, начина, мере и димензија тих активности у појединој материји. Овај текст би се могао побољшати (у смислу јасноће презентирања) на два начина: прво, кад би се истакле материје (области друштвених односа) у којима федерација врши одређене делатности и на те материје надовезали начини, врсте, димензије појединих делатности у одређеним материјама; друго, кад би се као полазна одредница узели начини, врсте, димензије наведених делатности па се за сваку од тих делатности надовезале одређене материје. Први начин употребљен је био — иако непотпуно и недоследно у Уставу од 1963. (чл. 160—162). Предлажем да се у новом Уставу употреби други наведени начин, па да се, на пример каже: федерација преко савезних органа и организација — уређује (у целини) ауторско право, држављанство СФРЈ, контролу промета преко границе... итд.; уређује основна права...; уређује основе; итд., итд. Мислим, да би било корисно (у циљу јасноће презентирања) поделити чл. 253. на два или три члана, посебно све оно што федерација уређује (регулише) ма у којој димензији требало би издвојити и на неки уопштени начин нагласити да федерација материје из своје надлежности уређује, по правилу, законом на начин и по поступку предвиђен Уставом. Исто тако, требало би једном општом формулом одредити кад и под којим условима подзаконски органи могу доносити прописе и друге опште акте.

11. — Уз чл. 256. који одређује надлежност Скупштине СФРЈ. — Олако се прелази преко тога о чему се из материја поменутих у чл. 253. — доносе закони; наиме, у чл. 253. се уопште не помиње правни инструмент — закон, него се само каже „уређује”, „уређује” у разним димензијама. Ту би на неки начин требало прописати или упутити на то, да Скупштина по правилу доноси законе о свему ономе што федерација уређује. Наиме, нема у Нацрту (или се мени тако чини), а није у нашем систему било ни до сада (као што је случај у савременом Уставу Француске) подзаконске оригинарне надлежности непосредно на основу устава — сем за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности; у нормалном, редовном стању подзаконски прописи се доносе ради извршења закона. Према томе, кад се каже „уређује”, то значи да се одређени односи регулишу у оној димензији у којој то пабу надлежни фактори који одлучују у скупштини, који се сложе да нешто у одређеној мери уреде законом; други, подзаконски органи (а сви сем Скупштине су подзаконски) могу да уређују поједина питања и односе онолико и онако колико и како су уставом или колико и како законом буду овлашћени.

12. — Уз чл. 322. који се односи на Савезно извршно веће. — Овде се СИБ квалификује, добива атрибут да врши „извршно-управну” функцију у оквиру права и дужности федерације. Ту се терминолошки враћамо на Устав од 1946, када је Савезна влада била третирана као извршно-управни орган. — После, када је наместо владе установљено (1953) Савезно извршно веће дат му је атрибут да је политичко-извршни орган у оквиру надлежности федерације.

Кад погледамо чл. 323. Нацрта, нарочито тачке 2) — 8), није тешко уочити да Нацрт даје СИБ-у исте надлежности као и Устав од 1963. — у члану 228. (измењен Амандман XXXVIII). Није јасно зашто се сада та терминологија мења. Нећемо ништа суштински добити путем ублажавања израза. Јер, ако СИБ може, и то на основу генералног овлашћења у уставу, доносити уредбе, одлуке и друге прописе за извршавање савезних закона и других општих аката Скупштине, ако је он уставом овлашћен да утврђује предлог савезног буџета и друштвеног плана Југославије, — ако он може да предлаже савезне законе и друге опште акте Скупштине, ако се СИБ стара о спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката Скупштине, ако он има овлашћење да ратификује међународне уговоре чије ратификовање не спада у надлежност Скупштине и ако има друге надлежности побројане у чл. 323. Нацрта, то је — с уставно-правног и политолошког гледишта — јасно да се ради о политичко-извршној функцији, па и о органу таквог карактера. Ово тим пре, кад у Скупштини СФРЈ, у смислу чл. 125. Нацрта, није предвиђено веће-дом, као у неким републичким нацртима устава, које би вршило политичко-извршну функцију скупштине, са могућношћу да по одређеним питањима може одлучивати равноправно са надлежним другим домом.

13. — Уз чл. 339. који садржи врло интересантну одредбу у погледу положаја чланова СИБ-а и функционера у савезној управи. Ево његовог кратког текста: „Чланови Савезног извршног већа и функционери у савезним органима управе и савезним организацијама одговорни су за спровођење

вођење политике и извршавање закона и других савезних прописа и аката искључиво органима федерације и у вршењу своје функције не могу примати смернице и налоге органа и функционера других друштвено-политичких заједница, нити поступати по њиховим смерницама и налозима.”

Ова одредба представља новину у Нацрту и, мислим, треба да буде уставноправна основа за отклањање евентуалних негативних тенденција које би могле да се појаве с обзиром на неке услове регрутовања чланова СИВ-а (чл. 324. ст. 1. Нацрта) и функционера у савезној управи (квоте и кључеви у кадровској политици у овој области). — Било би можда још напомена и сугестија, али их остављам за другу прилику.