

*Др Борислав Благојевић:*

## ВРЕМЕНСКИ МОМЕНАТ САДАШЊЕ ДИСКУСИЈЕ О НАЦРТУ УСТАВА

Када говоримо о данашњем тексту Нацрта Устава, мислим да је посебно значајно бацити поглед на карактер и сврху Амандмана из 1971. године и на текст онога што данас имамо пред нама, тј. Нацрта Устава 1973. године. У вези с тим мислим да треба директно и отворено говорити о питању карактера и садржине усмерености и условљености дискусија које су текле у 1971. години и које теку данас у 1973. години свуда, и конкретно међу нама, на нашем Факултету. Јер колико год да има новина у Нацрту Устава 1973. године, нарочито у погледу питања организационе структуре, мислим да су у основи основна и главна решења у Амандманима из 1971. године и у Уставу 1973. односно Нацрту, иста. Међутим укупна ситуација у којој је вођена дискусија 1971. године и она данас, су у бити другачије, па зато и наше дискусије у ова два различита раздобља времена морају бити у целини другачије. То је, ако тако могу да кажем, доказ тесне повезаности правне науке са стремљењима у друштву односно са акционом политиком, ситуацијом сваког одређеног момента и времена. То треба отворено, директно и јасно рећи. Било је то, јесте и биће. То је скоро нужно. Може за науку изгледати тешко то признати, али је управо величина науке, чини ми се, и у томе што она следи друштвена кретања, друштвене догађаје и разуме се окрећући се критички према њима с једне стране покушава да их разуме, а с друге стране да укаже и на то како треба поједине ствари боље регулисати, управо ради остваривања циљева које друштво и кроз уставне норме себи, и разуме се сваком појединцу и свакој установи, поставља. У погледу овог другог задатка сваке дискусије о Уставу није увек довољно вођено рачуна, пошто је у том погледу постојало и постоји врло много пропуста у многим дискусијама које су вођене о амандманима и данас о нашем Уставу, па и међу нама, јер су минимално чињени позитивни предлози, како би, на основу максималне слободне критике, максималног критичког осврта, без сваког обзира и ван сваког ограничења критике, али критике довољно фундиране и основане, онако као што је то право и дужност, дакле нужни део сваке правне дискусије, требало регулисати поједина питања сврсисходније, тачније, ажурније, актуелније, него што се то евентуално предлаже, а све то како путем садржинских предлога тако и указивањем на начине како би се то могло постојати.

У оквиру овога треба имати у виду посебно време када смо водили дискусију 1971. године и време данас, када су се постављали проблеми у вези нерешености многих питања која би евентуално уставним амандманима односно данашњим Уставом требало да буду решена. У погледу овога чини ми се да је важно водити рачуна о одређеној политичкој ситуацији, ситуацији која је данас битно различита од оне која је била у 1971. години. Године 1971. уставни амандмани били су једно од средстава за решавање политичких питања. Данас, наш Устав, иако ће он сигурно бити значајна полуга и значајно средство за решавање низа политичких питања у нашој земљи, није управо најзначајније средство, а још мање једина друштвена полуга путем које ће се још евентуално недоречена и несагледана политичка питања и политички циљеви односно идеали имати да остварују. У том погледу постоји далеко већа извесност и сигурност, и у том погледу место и положај данашњег Устава, овога какав је са истим текстом, кажем као што је био углавном 1971. год. кроз амандмане, има знатно другачији карактер. Све то битно утиче и на дискусију која се води, на ставове у дискусијама и разуме се на решења и сутестије које се у том погледу чине.

Имајући у виду овакво место дискусије и овакав прилаз дискусији код знатног броја људи, ван науке и у науци, и међу научницима, јасно је да је, имајући у виду да су евентуално политички проблеми били недовољно сагледани или су им прилази били врло различити, дијаметрално када супротни, недоречени или довољно речени, долазило, по разним основама и са разних прилаза и разлога, и до одређених претеривања путем којих се желело да покаже, укаже, користи или злоупотреби на евентуалне могућности искоришћавања управо уставних амандмана за остваривање одређених политичких хтења, циљева, задатака, замисли. Тако се то чинило у разним срединама, код разних људи, у разним моментима, у томе раздобљу времена, при чему треба имати у виду да данас, у том погледу, има далеко више и много више већ утврђених одређених циљева о којима данас постоји у највећем броју сагласност, а то сигурно није био случај када смо разговарали о уставном тексту 1971. године. Мислим да то треба рећи. Јер то је оно људско у чему ми живимо, то је оно што утиче на нас, и то је оно што ми треба да изразимо кроз нашу дискусију и што, са грешкама које су учињене, а које треба јасно и гласно признати, треба управо да одреди вредност дискусије и вредност помоћи и сарадње која се доприноси оваквим дискусијама, како би та помоћ и сарадња могли да буду што је могуће већи.

Отуда било би сигурно интересантно у нашој дискусији ако би наш прилаз и наше оцене решења која се предлажу у овом Нацрту засновали с једне стране управо на искуству које имамо на бази примене сличног текста, или више-мање сличног текста за протекле две године, а с друге стране на бази наших ставова, идеала, гледања, погледа, критичког осврта, сагласности са појединим поставкама на којима се заснива Нацрт Устава или са појединим поставкама и ставовима са којима се иначе у нашем друштву данас рачуна. Ако бисмо тако поступали, онда би оцене, са гледишта права и не само права, морале бити у низу ствари позитивне, иако у том погледу може бити и треба да буде и даље критичког осврта у сми-

слу побољшања изнетих решења. Али и критичког осврта на наше критике и изражене сумње, на решења која су предлагана у Амандманима, и која је наша пракса већ позитивно прихватила.

Сетимо се само шта се говорило и како су изгледала решења која су у данашњем Нацрту преузета скоро без икаквих промена, по питању места и положаја република у односу на федерацију, и места и положаја покрајина, у једном одређеном моменту пре 2,5 године. И какви су резултати од таквих прописа до сада следили. На основу тога треба узети став да ли су та решења, која данас више фиксирамо, утврђујемо, преносимо у коначан текст Устава 1973. године, таква да би заслуживала и захтевала на бази тог искуства које смо имали, и с друге стране на бази наших погледа, ставова који могу одступати од тога искуства и који могу коригирати то искуство, позитивна. Чини ми се да су у овом погледу учињене у Нацрту текста овог Устава извесне исправке, извесна побољшања, али су основне поставке, принципијелне поставке регулисања, поделе нормативне надлежности република, покрајина и њиховог међусобног односа остале исте. А пракса нам показује да су та решења углавном дала позитивне резултате. Отуда многе сумње и страхови у погледу, на пример, међународног положаја, субјективитета Југославије, могућности иступања у међународним организацијама, опасности да се неће знати ко представља правно лице, опасности да неће бити никаквих више интеграција већ да ће доћи до апсолутне атомизације, показало је искуство да нису били оправдани, што разуме се не значи да у свим овим дискусијама не могу бити дати критички осврти, праћени позитивним предлозима за другачија решења или само формулације, које могу бити врло корисни за коначан текст Устава на коме се ради.

Ја ћу покушати да укажем на само неколико примера како је позитивно могла да дејствује уставна дискусија и како су извесне ступестије и предлози који су учињени имали одраза.

Поставило се питање обима облигационог права који би требало да буде у надлежности федерације. Да ли цело облигационо право односно закон треба да буду јединствени, југословенски, или евентуално само једним делом, значајним, већим, ширим, мањим, или како се то буде оценило, с тим да би поједини делови облигационих односа били регулисани републичким односно покрајинским законодавством. Из текста амандмана то није било јасно. Постојала су различита мишљења. Правилу смо комбинације како ћемо на бази заједничке сагласности република прећи на заједнички текст облигационог законика, иако из уставних амандмана то не проистиче као нужно. У садашњем Нацрту је дошло до извесних допуна, као што знате, тако да је целина облигационог права убудуће у надлежности федерације, што представља позитивну допуну овога текста.

Ја не бих наводио низ примера о којима је друг Стјепановић јуче говорио. Само ћу споменути једно друго питање у коме се појавила супротна тежња у новом тексту, и то у правцу смањења надлежности Федерације у нормативној делатности, уз повећање нормативне надлежности република односно покрајина. Реч је о доношењу норми, прописа о поступцима. Раније, без обзира да ли је то било баш добро изражено како је речено једном додатном реченицом у амандманима, сви поступци су били

остављени у надлежности Федерације, у погледу њиховог нормативног регулисања. Нови текст у том погледу доноси нека одступања, полазећи од основне поставке да сви судски поступци остају у надлежности федерације, али уколико су у питању поступци, у првом реду судски, о материјала које су у искључивој надлежности република, као што је породично право и наследно право, ови поступци би се имали пренети у надлежност покрајина односно република. Решење које је врло логично. Оно можда није нужно. Можда је и боље решење које постоји данас у амандманима. Мислим да ми правници треба да изналасимо и предлагемо даља правничка, техничка, погонска решења, аргументе који би указали да ли је решење из амандмана било боље, или евентуално нови предлог који се чини у новом тексту Устава. И ту мислим да наша дискусија може да буде врло корисна.

У вези с тим бих рекао неколико речи о карактеру целог Устава.

Мислим да је степен прецизности, није реч о конкретности или о тзв. спецификацији, специфичности, за поједина питања, што је већ указано у нашој дискусији, сувише мали. У том погледу, у погледу степена прецизности, мислим да има пуно пропуста. Било је то нужно рећи већ за амандмане. Данас исто толико, а још и више, треба да се поставе захтеви за прецизнија регулисања. Као пример, напоменућу само једну ствар. Ако Савезни суд решава о појединачним актима који доводе у неравноправни положај предузећа, а у другом члану се говори да је забрањен преузимање акте које доводе предузећа у разним републикама, па према томе и републике односно покрајине у неравноправни или неповољнији положај, онда је јасно да је овде непрецизност врло велика. Хоће ли Суд узимати као критеријум само неравноправност. Правно је врло тешко рећи шта значи неповољност, али неповољнији положај се јавља у чл. 233. Нацрта као критеријуму у погледу пуноважности правних аката који се односе на радне организације, основне организације удруженог рада које постоје и делују на територијама разних република.

Таквих непрецизности има прилично, има доста. Јуче је о томе прилично речено. На пример, странци по члану 178. Нацрта Устава уживају основне слободе. Које су то основне слободе? Критеријуми или прилази су непрецизни. Да ли је реч о праву на пензију, праву на рад, праву на изражавање мишљења итд. Мислим да у таквим стварима тих тзв. каучук параграфа, тих генералних клаузула, тих генералних израза има сувише много у Уставу, и мислим да то за Устав овог друштва, ове средине, Устав радничке класе не одговара. А при томе бих желео да додам да се, по мени, читав низ чланова који говоре о тзв. класичним слободама, о тзв. политичким слободама може потпуно да изостави, јер не треба констатовати оно што је ноторно остварено у овом друштву. И обрнуто, било би добро да се много више унесе читав низ прецизности које се односе на тзв. социјална права, која су битна за људе у овом друштву, а код њих је прецизност изванредно значајна. Реч је о праву на стан, о праву на изградњу станова, о минулом раду, итд. Чини ми се да су у том погледу непрецизности врло велике.

Или на пример, иако је јуче било речи о овоме, и ја бих поменуо неколико ствари о инструментима који се називају под именом општих ака-

та, уколико су или кад су општи акти, друштвени договори и самоуправни споразуми. Непрецизности у Нацрту о њиховом међусобном односу, о односу та два инструмента према свим другим правним инструментима којима се регулишу односи, изванредно су велике. Оваде је јуче друг Стјепановић цитирао неколико ситуација. Мислим да их има још много више. Питање и у крајњој линији оцене њихове уставности, примењивости као обавезне правне норме од стране судова, од стране самоуправних судских органа итд. Мислим да у том погледу захтева овај текст Нацрта Устава много допуна.

Рекао бих још једну ствар која ми се чини да се сигурно појављује, мада се може поставити питање да ли она треба у Уставу да буде прецизирана, али мислим да је у дискусији око Устава треба подвући, како бисмо могли да имамо јасну слику о чему је реч. Питање диктатуре пролетаријата као израза власти радничке класе у чијем остварењу учествују сви радни људи и грађани је сигурно неспорни принцип који постоји од првог дана ове земље. Према томе, сада се управо покушава утврдити што је могуће више правних облика по којима ће овај друштвено-политички и правни принцип бити остварен.

Хтео бих у вези са овим да кажем једну основну ствар која је ноторна, коју смо више пута подвлачили у дискусији, која се више пута у нашој јавности подвлачи. Могла би бити велика заблуда, ако се у овом, или било ком уставу, жели наћи и видети укупни показатељ или укупно средство, максимално вредеће и важеће средство које ће самим својим постојањем или чак максималном применом текста моћи обезбедити остваривање свих оних принципа који су записани у самоме Уставу. Била би то велика заблуда која управо може да буде опасна. Отуда мислим не само кроз Устав, него и још више и даље у вези са политичким актима, или политичким документима који се код нас припремају, да је изванредно потребно прецизирати извесне ствари које су данас чини ми се још увек недовољно прецизиране, а база су Устава и служе за разумевање Устава.

Ја бих поменуо питање садржине и појма радничке класе. Устав полази од тога. Опереше као са датом институцијом, односно датим појмом, датом категоријом. У погледу тога постоји сагласност ко минимално сачињава радничку класу, али не постоји сагласност ко већ, или ко даље, или како треба радити или шта треба чинити и учинити да се структура радничке класе и проширује и мења.

Примера ради хтео бих да цитирам по ауторизованом тексту Танјуга, схватање друга Кардеља: „Не треба заборавити на Марксове речи да никада није постојало друштво без некаквог облика својине, па ни наше друштво није без својине. А генеза друштвене својине, према Марксу, је да је то, мало упрошћено говорећи, најпре класна својина људи који раде, затим својина свих грађана, прво на нивоу нације, а затим и у међународним размерама. Ми смо у тој првој фази када је друштвена својина у ствари класна својина људи који раде средствима за производњу у друштвеној својини. И то својина свих радних људи — од оних у материјалној производњи до оних у области научног истраживања и другим друштвеним

делатностима које су саставни део удруженог рада — јер у производним односима нашег друштва управо сви ти људи чине радничку класу.”

Устав полази од постојања, значаја, места, постојећег увек а данас посебно и правно датог значаја радничке класе као снаге у свим доменима, па и у домену уставности односно уставности права, али, као што видите, мислим да се и овде, као можда и код неких других појава, институција са којима се служимо, поставља питање прецизирања, питање утврђивања, што не може бити учињено Уставом, али што је много више могуће учинити у политичким документима. И науком исто толико. Имамо дакле један задатак који даље предстоји како би заиста Устав могао до краја да буде и у пуној мери остварен онако како је то, од стране људи и друштвених снага који ће доносити Устав, и замишљено.

Ја бих говорио још о једној ствари која ми се чини да је заснована на схватању да треба евентуално разбити извесне форме да би се нова саржина, која би се иначе могла остварити кроз постојеће форме, што јаче истакла, и да не би старе форме угушиле нову садржину. То је прилаз који често има своје оправдање, нарочито психолошко оправдање у извесним политичким ситуацијама. Али мислим да је то један прилаз са којим не треба претеривати. Због тога, иако мислим да постоји пуна сагласност о томе да је код нас место и положај човека у удруженом раду основна институција поред друштвене својине, и да на основу тога радни људи, преко основних организација удруженог рада, имају свој одређени и основни значај онако како ми се чини да је постављено добро и у амандманима и у Нацрту, с друге стране не сматрам оправданим негирање сваког аутохтоног, свог сопственог, на бази дијалектичког јединства, овлашћења тим основним организацијама и виђења у свим овлашћењима организација удруженог рада увек и само пренесених права од стране радног човека као појединца. Такво схватање, у крајњој линији, представља по мом мишљењу аналогну или бар алегоричну ситуацију сличну оној када се на те организације преноси од стране државе било које овлашћење у области коришћења државне својине.

Мислим да ту недостаје дијалектичко јединство јер не постоји рад без удруженог рада, не постоји радник без удруженог рада у организацији удруженог рада, као што Федерација и републике, уз све то што постоји сагласност људи у њима да оне имају одређена овлашћења, имају своја сопствена овлашћења као такве, која се врше преко делегација и делегатског система, али она су битно везана за саму Федерацију и без ње нема ни федерације ни република, тако да њих не могу ни људи — грађани од тих република нити од те федерације одузети. У овом погледу ја се ни раније нисам слагао а ни сад не слажем, са схватањем да основна организација удруженог рада и остале организације удруженог рада, а посебно и у првом реду ова прва, и сама као таква нема извесна своја сопствена права која не значе никада никакво негирање управо права на рад друштвеним средствима од стране радника у удруженом раду. Напротив, она обезбеђује то право, јер без те основне организације удруженог рада и нема у суштини тога права. Фикција су тзв. природна, неотуђива права, са којим се термином служимо, је такво схватање било ког права пред-

ставља заустављање динамике живота и супротно је реалности дијалектичке борбе супротности.

Са тога разлога, мислим да прилаз овом питању, који се јавља у нашим амандманима и данашњем тексту Нацрта није исправан, и са њим се не бих могао сагласити. Уосталом то је дискусија коју водимо већ више година и допуштам себи да изразим свој другачији прилаз овоме, иако је у амандманима прво схватање јако подцртано и у Нацрту Устава пренешено.

Хтео бих да кажем неколико речи о интересним заједницама.

Мислим да се и овде поставља питање прецизности и значења. Када говоримо о интересним заједницама познато је да данас интересне заједнице у погледу обима друштвених средстава представљају често „мамуте“ који су јачи и већи него неке банке и многи други центри концентрације новчаних средстава, а поготову материјалних добара. Мислим да се поставља једно основно питање, посебно данас у времену када оне од заједница интереса, што су до сада углавном представљале интересне заједнице, које су у пракси биле у првом реду и у највећем броју случајева заједнице или места за поделу средстава и изравњавање интереса, прерастају у самоуправне интересне заједнице. Да ли су те самоуправне интересне заједнице у бази, у основи повезивање оних који раде на одређеним пословима да их назовем друштвених делатности (образовање, здравство и друго) и свих осталих радних људи, па међу њима и тзв. корисника услуга финансираних преко тих интересних заједница, или су обрнуто интересне заједнице у првом реду заједнице између оних који раде у тим делатностима друштвеног карактера и посебно значајног карактера и оних који користе њихове услуге, а поред њих евентуално у извесној мери и свих радних људи, свих људи и грађана ове земље.

Ја бих рекао да је прво наведено схватање тачније, и да Нацрт Устава управо данас у своме тексту даје у том смислу интонирање. Али би било потребно то јасније и прецизније рећи у самом Уставу, да би се отклониле супротне тенденције које се у нашој пракси јављају. Битно је, каже се каткад, наћи предузеће и наћи школу, па смо решили проблем интересне заједнице, заједнице образовања. Каже се да је битно наћи научну институцију и наћи неког корисника радова научне институције и онда смо нашли праву интересну заједницу. Ја мислим да је присутност и једних и других нужна, али да је суштина ствари у присутности свих радних људи, односно представљање целокупног друштва у ствари интересна заједница. И у том погледу мислим да се имају тумачити чл. 16, 32, 52, 117, 121. итд. Нацрта. Ипак је нужно појашњавање ових текстова ради прецизирања и јасноће.

И најзад хтео бих да укажем на једну ствар која на неки начин може да има свог оправдања. Ми смо под притиском грешки, пропуста, криминала, невођења рачуна, недовољне активности, подвлачим недовољне активности која је бољка овог друштва, и то у првом реду на жалост нас интелектуалаца, тражили средства, пут и начине да одређеним мерама отклонимо патологију до које је дошло, односно да спречавањем патолошких појава некако дођемо до тога да се оне смање.

Вероватно је то и један метод који је и нужан, јер у моменту када квантитативно тих појава има много нараста и потреба интервенције, велике контроле, непосредног утицаја, зборовра радних људи, дискусионих састанака, учешћа друштвено-политичких организација, синдиката, и то све у времену када долази до све ширег и садржајнијег самоуправљања. И у том контексту, у тој жељи покушавамо да тим репресивним мерама, којих мора бити, додамо још један облик, иако личи на друго, а у ствари је то, још једну појаву, још једну институцију. Не знам докле још треба да идемо с тим. Реч је о установи самоуправног правобраниоца и самоуправног правобранилаштва, које би требало да се појави као још један орган који би, поред свих оних које имамо, требало да допринесе бољем обезбеђењу законитости и уставности. Реч је о принципијелном прилазу. Да ли треба ићи ка нагомилавању ових органа, оваквог и других који ће имати да дејствују путем отклањања не узрока, него у првом реду последица, тј. гашењем пожара у крајњој линији, или би било боље ићи на тражење узрока и отклањање узрока, тј. да ли ићи овим путем који је лакши, али који је неправилнији. Зато, уз све поштовање онога што постоји у другим земљама, што није пренешено али што је јако било присутно, утицајно, ја нисам за даље стварање нових органа него за интензификацију постојећих органа. Ако ови добро раде, у смислу репресије, они ће моћи довољно да допринесу да те злоупотребе, та одступања, то непонашање било морала нашег друштва, било нашег права, било наших економских закона итд., буде смањено на најмању могућу меру ако не и отклоњено. Мислимо да је то боље и ефикасније него да створимо још једну, или другу, или трећу, ја не знам колико још институција које не шкоде што постоје, али које могу да нас заведу, те да се онда мање обрати пажња на узроке, поводе, и да се у вези с њима и против њих води борба, неголи да се евентуално задовољавамо у једном датом моменту, евентуално отклањањем онога што је сувише тешко, или чак и не много тешко, а не стварајући једну ситуацију која ће за будуће отклонити појављивање тог и таквог обима криминала и других негативних појава у нашем друштву.