

# АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС  
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ДИСКУСИЈА О НАЦРТУ УСТАВА

МАЈ — АВГУСТ  
1973.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни и одговорни уредник),  
др Смиља Аврамов, др Велимир Васић, др Драгаш Ден-  
ковић, др Драгољуб Димитријевић, др Владимир Јова-  
новић, др Љубица Кандић, др Драгољуб Кавран (секре-  
тар Уређивачког одбора)

*Сарадници одговарају за своје написе*

У трошковима издавања овог часописа учествује Заједница за науч-  
ни рад СР Србије

Лектор Бера Михаиловић

Технички уредник и коректор Вукосава Манојловић

Штампа: „Савремена администрација“ погон „Бранко Боновић“ — Београд

Нацрти Устава СФРЈ и Устава СР Србије стављени су на јавну дискусију.

У жељи да дају допринос овој акцији, Секција Удружења универзитетских наставника и друге друштвено-политичке организације на Правном факултету у Београду, настављајући традицију да учествују у расправи о нацртима најзначајнијих правних аката наше земље, организовале су у дане 2. и 3. јула 1973. године јавну расправу о Нацрту Устава СФРЈ.

Анали Правног факултета у Београду објављују сва изложена мишљења, редом којим су их учесници изнели у јавној расправи. Сем тога, објављују се и прилози који, услед краткоће времена, на поменутим састанцима нису саопштени већ су у рукопису достављени Уређивачком одбору.

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР





# АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXI

Мај — Август 1973.

Број 3—4

*Др Јован Борђевић:*

## УВОДНА РЕЧ

### I

Врло је тешко, да не кажем компликовано, излагати материју пред аудиторијем који је исто тако познаје као и онај који говори. Зато ћете ме извинити ако будем излагао нешто што је познато. Да би на неки начин олакшао своју ситуацију, ја нећу више говорити од једног сата, и даћу пре хоризонталан него вертикалан пресек новог нацрта Устава, и то више по начелним проблемима.

1946. — 1953. — 1963, вероватно 1973. у међувремену — 1967, 1968, 1971. — то су датуми који показују промене у уставном систему Југославије и највећим делом доношење релативно нових устава. Одмах се поставља питање зашто у релативно кратком временском интервалу толики број нових устава, односно уставних промена. Они који су научили да устави трају дуго, или они који не воле да се устави мењају, или који верују у апстрактна рационалистичка схватања да су устави израз „највишег разума“, који једанпут открије једна „позвана“ генерација и да она има право да поклони такав акт разума будућим генерацијама, морају бити незадовољни стањем честих и релативно бројних уставних промена.

С друге стране они који мисле да је динамизам једнога друштва у сталним мењањима форми и институција, сматрају да је овакво мењање велики плус друштва.

Мислим да овакве оцене не дају довољну основу за одговор на питање зашто у Југославији имамо релативно честе уставне промене и какав је смисао доношења нових устава посебно устава који ће бити вероватно донет 1973. године. Постоји једно мишљење у револуционарној политичкој мисли, нарочито на основу искуства после француске револуције од 1789. да послереволуционарни период карактерише честа уставна мена, стално уставно мењање. Заиста ако проучавамо француску политичку и уставну историју утврдићемо да је у периоду од 20 година донето преко десет устава и више уставних промена.

Сигурно је, да послереволуционарни периоди, који представљају епоху конституисања нових принципа и тековина које је револуција изнела и који не могу одмах ни сасвим да се адекватно изразе у првим фазама

револуционарних мењања, претпостављају промене везане за стални процес тражења адекватних решења и форми; и према томе, садрже и услове за чешће мењање устава и доношење нових устава.

Међутим, иако је овај одговор релативно прихватљив за ситуацију у Југославији, истакао бих и два друга момента на размишљање који могу да буду елементи за одговор на ово питање које се поставља и у земљи и у иностранству, „зашто се у Југославији толико устав мења и тако често“?

У Југославији несумњиво постоји настојање да се институционализује онај систем, изражен у макро категоријама као што су својина, власт, нација, појединцац, релативно успостављен у револуцији и више-мање стабилизован одмах после револуције.

Али, није само то што карактерише друштвено-економски и политички развитак Југославије и што налази свој одраз у уставним менама. Упоредо с тим постоји и настојање, не само напор — да се успостави социјалистички поредак који одговара тековинама револуције, већ и да се тај поредак мења у складу са општим схватањем да социјалистичко политичко друштво треба да превазиђе политичку државу и да се конституише као самоуправа произвођача, као слободна асоцијација произвођача; као „конституисана радничка класа у државу“, према познатој Марксовој формули.

На овом плану дубоких социолошких преображаја немамо искуства ни примера у историји, такс да стварање једнога адекватног, да тако кажемо, социјалистичког самоуправно-политичког система не може се постићи одмах; не може се извлачити само из идејних и теоријских премиса, већ мора бити резултат и стваралачке мисли и праксе а то значи лутања и експериментисања. У овој дијалектичкој игри се у историји стварају нове творевине. То тражи, глобално речено, незадовољство а тиме и промене.

С друге стране, у Југославији, још за време револуције, а може се рећи од првих устава до данас, прихваћен је принцип који, чини одлик у југословенског социјализма. То је уставност, која одговара тежњи да се политички систем институционализује и да се конституционализује, тј. да се и власт и њено функционисање учврсте, али и да се ограниче, и да се отвори простор за утицај и успостављање нових економских и друштвених снага радног човека, радничке класе, грађанина уопште.

На овом подручју имамо најмање искуства, најмање сазнања, а исто тако, не можемо се ослонити на традиције и друштвену спонтаност, пошто их нема или су дифузне.

Разумљиво је, у оваквој ситуацији свесне социјалистичке снаге морале су да траже извесне институције, форме и инструменте, преко којих изражавају овај сложени противречни процес који истовремено мења и тежи да креира ново; а то ново не може произаћи само из „природе ствари“, већ се мора унети и „с поља“, тј. мора уносити елементе свести, знања, воље, водећих снага овога друштва.

Отуда Устав има значај усмеравајућег и кодификујућег фактора. Таква функција неизбежно обухвата потребу да се што потпуније изрази оно што је оличено или што се хоће. То уједно доводи и до празнина и привремености јер нико нигде не види и не предвиђа све, потпуно. Ово

изазива и потребу за мењањем, за тражењем адекватних решења, за отклањањем недовршености и празнина.

У целини узевши, тежња за нужним институционализовањем тешко извојених победа, за отварањем врата новим снагама, новим процесима, тежња да се све то оствари у једном кодификованом, уређеном правном поретку — у извесном смислу је основа за објашњење, ако не и увек и за оправдавање, честих уставних промена у Југославији.

## II

Друго питање које се поставља и које уједно засеца и у анализу садржине новог устава, тачније нацрта новог Устава, јесте питање да ли је нацрт Устава заиста нови устав и тиме какав је однос између Устава од 1963. и нацрта Устава од 1973. године.

Са правно-техничког аспекта, а то је изражено у преамбули нацрта новог Устава, истакнута је идеја континуитета уставног развоја, нарочито између устава од 1963. године и новог Устава. Нацрт новог Устава је у извесном смислу комбинација онога што у уставном праву називамо „ревизија устава“ и елемената новог уставног система. Са овог становишта, нови Устав представља интеграцију појединих делова Устава од 1963. године, који су још увек остали на снази и који ће остати у новом виду на снази, затим, уставних амандмана од 1967, 1968, 1971. године и оних решења која су била утврђена мукоотрпним и релативно дугим радом Координационе комисије и Уставне комисије Југославије у току тзв. друге фазе уставних промена. Тако да се текст Нацрта назива „интегрални текст“.

Израз „интегрални“ има више значења. Сваки устав треба да је интегрални текст. Иначе, ако је парцијални и разбијени текст, није устав, него збир уставних закона. Међутим, овде се под „интегралним текстом“ подразумева идеја да нови Устав садржи једну врсту инкорпорације, онога што је већ било устав, и што остаје устав у претходном периоду са оним што се утврђује као устав за наступајући период. По себи се разуме, да је ова врста интеграције тражила и извесне промене у самом систему у низу других решења у уставу, тако да у извесном смислу Устав, иако је интегративни текст претходне фазе са новим елементима, у знатној мери је нови уставни текст, не нови систем у правом смислу, али у знатној мери је и нови устав. Колико је то тачно покушаћу да покажем на једној врло краткој и уопштеној анализи новина које садржи нацрт Устава, и то на једном теоријском плану не улазећи у подробности.

## III

Највећа и најпознатија новина у нацрту Устава, јесте даље развијање и ширење система самоуправљања. Ми смо у уставни систем увели самоуправљање још 1953. године, најпре у привредним организацијама, а затим се кроз законе и праксу тај принцип самоуправљања ширио у све области од друштвеног значаја, да би већ Устав од 1963. године настојавао да прогласи самоуправљање као један од основних уставних и политичких

принципа. То је принцип који замењује оно што је класично уставно право познавало под именом народног суверенитета. У ствари један облик актуализовања, конкретизовања народног суверенитета у условима социјалистичког друштва и друштвене својине, јесте принцип самоуправљања. Али, и нешто више и дубље.

Нови нацрт Устава, настоји да овај уставни принцип утисне у све поре друштва; да га пренесе на све нивое организације друштва и у све основне и опште центре одлучивања. На тај начин, највећа новина, непозната у историји уставности, јесте не само претварање класичног народног суверенитета у принцип самоуправљања, већ претварање друштвене организације у једну мање или више доследну и развијену самоуправну друштвено-политичку организацију. То је највећа новина и највећи значај и допринос Устава историји социјалистичке уставности и историји уставности уопште.

Колико смо у томе свему успели, доследни и убедљиви за друге, то је питање које ми правници треба да тестирамо. Наша улога је да овај концепт самоуправне друштвене организације учинимо што приступачнијим, што убедљивијим, што функционалнијим и рационалнијим и за нас и за оне који иду истим путевима, или ће вероватно ићи сличним путем као и ми.

Од посебног значаја је за концепт и стварање самоуправне друштвене организације, појам „основне организације удруженог рада“. Ништа мање није ново и битно и увођење режима самоуправљања у све сфере управљања друштвеном својином, укључујући и друштвену репродукцију.

Многи социјалисти и марксисти, укључујући и Берба Лукача, тврдили су с правом да социјалистичка мисао и пракса су се у знатној мери сукобили са нерешеним проблемом одговарајућег режима средстава друштвене репродукције. Друштвена репродукција се најчешће у социјалистичкој пракси враћа, како каже Берба Лукач, на капиталистичке основе или на патернитетско управљање од стране државе. Више мање смо то имали и ми; не само у ранијим периодима него са одговарајућим елементима све до данас.

Нови устави, нарочито савезни Устав у новом нацрту, поред основне организације удруженог рада уносе одговарајући правно-социјалистички режим у сферу друштвене репродукције и тиме секу последњу путчану врпцу између политичке власти и самоуправљања, између бирократског управљања и присвајања вишка рада. То је уствари одговор на једно од основних питања социјализма; да ли социјализам може себе да креће својим сопственим путевима или ће наставити да позајмљује инструментаријум управљања и економских односа из старог друштва или из старог арсенала етатистичке теорије и праксе.

Основна организација удруженог рада је прилично терминолошки компликована и представља извесне тешкоће у уставној и правној елаборацији, па и у остваривању. Међутим, велика предност овога појма је у томе што се преко ове основне организације удруженог рада решавају извесна основна питања носилаца самоуправљања, носилаца репродукције и дефинисања ћелије у којој се кује основни не само производни него друштвени однос социјализма.

Свако друштво је имало своје ћелије у којима су се ковали они друштвени односи који су доцније преовладали у целом друштву и дали стабилност том друштву. То је било много једноставније у систему индивидуалног капитализма где је та ћелија био приватни сопственик средстава за производњу који слободно и самостално управља својим средствима; а доцније то је била држава и њене експозитуре. Преовладати сада ова два искуства, у којима су се ковали друштвени односи, то је један велики мисаони и теоријски напор и, наравно, још тежи напор у процесу институционализовања и правног формулисања.

У новом уставном систему формулише се ново решење које се налази у основној организацији удруженог рада. Она је основни агенс социјалистичког управљања привредом и друштвом, у којој се уствари превазилази и етатизам и приватно-правни субјективизам; у којој постоје могућности да се на бази једног новог све више егалитарног односа, отклоне структуре отуђености средстава за производњу, услова и производа рада од радног човека. На тој основи се у њој успостављају нови људскији односи, који су и све стварније треба да буду, солидарни, све више хумани, све више људски; све мање хијерархијски, све мање подељене на оне који командују и оне који извршавају. Све то остаје дубоки смисао, као и социолошко-политиколошки и правни значај концепта основне организације удруженог рада.

Она је нови прилог нашег Устава политичкој теорији и пракси социјализма и она несумњиво представља један значајан корак напред и у односу на Устав од 1963. године.

Слично је и ширење режима друштвене својине и управљање друштвеном својином на средствима друштвене репродукције. Устав од 1963. је покушао, на један доста замршени и компликовани начин да режим друштвене својине пренесе са управљања непосредним средствима рада на управљање „друштвеним капиталом“. Међутим, то је било недовољно тако да смо ми имали једну врсту рестаурације тзв. капитал односа, па чак и државног капитализма, технократско бирократског капитала, нарочито у сфери банкарства и спољне трговине. Устав сада покушава да пресече те „атавистичке“ везе и односе између акумулације и улоге државе и да врати друштвену репродукцију онима који стварају материјалне и духовне вредности.

На линији релативног изједначавања економског положаја, права и улоге оних који стварају материјалне вредности и оних који стварају духовне вредности, учињен је корак напред између оних, према уставној терминологији који раде у привредним организацијама или ван привреде. То је од посебног значаја и за кохезију и за јединство радничке класе у модерном смислу; за отклањање извесних непотребних сукоба и компликација између тзв. интелигенције и радничке класе. Све су то значајни доприноси, значајне новине у новом тексту Устава који се дискутује.

#### IV

Друга сфера новина је, исто тако, већ иницирана уставним амандманима, нарочито амандманом XX и даље. Она се тиче федералних односа.

Нацрт Устава настоји да уставне амандмане уклопи у један јединствени политички систем, односно, да разреши извесне још отворене проблеме новог облика федерализма, који је успостављен амандманима 1971. године.

Југословенски федерализам као инструмент решавања националног питања у једној сложеној вишенационалној заједници који се стално мењао, нарочито последњих година, добио је извесно своје, ако не коначно и стално, у сваком случају значајно и ново решење кроз структуру федерације, кроз положај и структуру Савезне скупштине и односа између федерације и република. Дакле, тај нови федерализам који није само „делећи“ и територијално политички већ и функционални федерализам, тај федерализам који није само федерализам одвојених сфера, него федерализам кооперације, сарадње и партиципације основних субјеката, република и покрајина, и у самом решавању послова од значаја за федеративну заједницу, несумњиво да је једна значајна новина у нашој уставности и чини да је Нацрт и у тој сфери релативно нов и да оправдава и раније започете промене и доношење новог Устава.

Најзад постоје још две сфере општијег значаја које треба да се истакну на плану теорије и права.

Прва сфера се тиче односа између друштва и политичке државе. Цела политичка мисао и пракса и према томе и уставна теорија и уставни системи, до данас су углавном били засновани и данас су засновани на дуализму између друштва и државе, између власти и човека. Тај дуализам, наравно, ће постојати докле год се не реши основни друштвени и људски проблем, проблем пуне слободе и равноправности људи и народа.

Међутим, као систем дуализам је већ начет у нашим уставима, нарочито у Уставу од 1963. године. Он је сада нашао и ново решење које отвара врата и новом политичком систему, систему који није стара држава, стара класична политичка држава, већ је асоцијација произвођача и самоуправна политичка организација друштва у настајању; што значи и са низом премиса и остатака старог што је уједно неизбежно у „прелазном периоду“. Али, за нов Устав је карактеристично да је политичка држава као посредник између друштва и човека, између потрошње и производње, између слободе и власти, да је та посредничка у знатној мери манипулантска и отуђујућа апаратура добила значајан „ударац“, тј. мења се један од облика тога превазилажења дуализма и те противречности, јесте на једном ујем плану, и делегатски систем. Међутим, када ближе уђемо у многе нове одредбе, нарочито у концепт слободе, права и одговорности људи и грађана, видећемо настојање да се тај класични дуализам свестраније превазилази. То је „укорењени“ дуализам који траје још од грчке политичке мисли и грчке политичке филозофије, од Платона и Аристотела, па преко свих политичких мислилаца, тај дуализам који су критиковали, и настојали, филозофски да превазиђу, велики социјалистички мислиоци, још пре Маркса, а нарочито Маркс, Енгелс и Лењин. Ове промене на уставном плану, налазе извесна нова и оригинална решења.

Држава као посредник између друштва и човека се превазилази улогом радничке класе и положајем и улогом произвођача, самоуправљача и целим процесом самоуправљања који је срж друштвене организације, а

пре свега, у организацији удруженог рада и у новом режиму (самоуправљања) и средствима друштвене репродукције.

## V

Ту су та три основна подручја новина, које оправдавају да говоримо да је нацрт Устава, иако је наставак, интегрални текст досадашњих уставних промена и текстова, у знатној мери и нов и да га са пажњом треба проучавати. Дужност је комуниста научних радника да се овом социјалистичком систему пуном иновација створи одговарајућа научна теорија и да се пренесе што шире у свест што већег броја људи, у првом реду просвећених људи, нарочито марксиста и комуниста. Свако парцијално практицистичко интерпретирање овога, свако коментаторско прилажење, или апологетско тумачење Устава, није убедљиво, не показује у чему је он заиста нов и не оправдава зашто вршимо уставне промене и какав курс наше друштво заузима у свом будућем кретању.

И најзад, као четврто значајније подручје промена и новина — нагласио бих једну релативно модернију и активистичку концепцију о положају и улози човека и његових слобода и права, укључујући ту и увођење — први пут у историји устава — појам одговорности као индивидуалног принципа, индивидуалног права.

Од модерних активистичких права, напоменуо бих један свежањ права која се први пут у уставима формулишу. Не зато што смо ми на претходници свести о савременим проблемима и тешкоћама човечанства, мада се трудимо да не будемо потпуно у задњем дворишту, али у сваком случају зато што данас и код нас и у свету доминирају извесни еколошки проблеми. Код нас еколошка свест није много развијена. Ми смо, као претежно заостало друштво, наклонени да сматрамо да нам је природа дала све и да ће стално да нам производи своје лепоте и своје заштитне сфере, услове за наш економски развитак и здрав и пријатан живот. Зато смо наклонени да ту природу ако не уништимо, оно да је недовољно чувамо, да се слабо о њој бринемо. Природу, не само као пејзаж, као зеленило, као жуборење река, као лепоту појединих предела — мада је и то важно, већ природу као извор живота и економских потенција и снага једног друштва. То је довело до велике еколошке кризе у многим земљама, нарочито у развијеним које су „раобовале“ природу да би развили производне снаге, а у првом реду да би капиталисти могли да дођу до што већег профита. Та природа данас куца на врата човечије свести и покушава да постави неке нове проблеме. Нећу да улазим у све те нове проблеме који имају и — економски, социолошки, политиколошки, правни и културно морални аспект. О њима треба све више да се говори. Код нас почиње да расте та еколошка свест, бар у појединим круговима. Правници некако нису у предњим редовима борбе за ширење те еколошке свести.

Међутим, Устав је опоменуо правнике на важност права у претварању еколошке свести у одбрамбени инструмент против рушилачких снага које само друштво носи, производи, да не говоримо, које сам човек у једном заосталом друштву представља.

У сваком случају не улазећи даље у овај проблем, нагласио бих принципијелни значај и за наш Устав и за даљу улогу и утицај права и правника, увођење тзв. *околинских права*. Устав их уводи и неким формулацијама које не одговарају класичним правима, што није ни могуће, јер се нова права увек јављају у једном прилично елементарном и грубом виду. Тек дуга пракса остваривања тих права, борбе за та права, утицај људске акције и људске мисли на та права, доводи до „префињавања” правних формулација. Иначе, правне формулације не падају с неба потпуно савршене и готове. Ми врло добро знамо какви су све напори потребни и утицаји времена и генерација да би се створила једна срећна и адекватна правна формулација, која је неопходна у области права. Јер ако права нису одређена, прецизна и чиста, и то како у својој мисаоној садржини, тако и у правним аспектима, она наравно губе свој утицај, свој значај, нису привлачна људима, нису инструменат борбе за промене и усавршавање услова друштва. Нова околинска права, иако имамо резерве у погледу на формулације неких од њих, несумњиво представљају нешто оригинално ново у нашем Уставу. Она отварају врата политичкој и културној акцији и васпитању, као улози технике и права у правцу даљег учвршћивања тих права, нарочито њиховог остваривања. Поврх свега од тих права зависе егзистенционални услови за уживање других права и за остваривање целог друштвено-економског и политичког система. Човек који се гуши је незаинтересован појединац — за све а тиме и за слободу и права. Он не може бити ни одговоран и огорчен је због неодговорности заједнице и других.

У историји се мењају егзистенцијална права. Када су почеле борбе за људска права, право на слободу савести и вероисповести сматрано је као прво и егзистенцијално право. Црква је тада доминирала над целокупним животом, над свешћу, над мишљу и животом људи. Према томе, ослобођење од цркве од диктата религије, значило је први основни корак у ослобођењу човека и у реализацији права. Без тога права сва друга права су била ефемерна и безначајна. Међутим, доцније акценат прелази на политичка права у процесу политичке државе, у процесу развијања класне борбе и појаве једног таквог важног фактора као што је радничка класа. Уколико она постаје „сила за себе” акценат прелази на социјална, економска и културна права. Данас, иако су социјална и економска права још увек од битног значаја за свако друштво, нарочито социјалистичко друштво, нова „околинска права”, ова права човека на сигуран, слободан и здрав живот, на биолошку и социјалну егзистенцију, претпоставка су целокупне скале људских права и слобода. Увођење тих права у наш Устав је прихваћено у прави час и ту смо ми извесни пионири који као сваки пионири имају извесне недовршености и слабости у својој организацији, а нарочито у правној формулацији.

## VI

Из свега овога могли бисмо закључити да нацрт Устава од 1973. године представља значајан корак даље у развоју социјалистичке уставности. То није само вербално устав самоуправног друштва, већ устав који



покушава да у свим сферама и односима институционализује друштво тако да радни човек, радничка класа, творци материјалних и духовних вредности буду основни фактори одлучивања, контроле и планирања у друштву. То је релативно нови концепт друштвене и политичке организације социјализма. Он је постављен захваљујући нашим досадашњим успесима и напорима у развоју друштва, захваљујући извесним конфронтацијама које су се појавиле откривањем тешкоћа и слабости. У томе имају свој удео наше друштвене науке, иако тај утицај није био увек пресудан, нити је довољно развијен. Можемо рећи да без улоге друштвених наука, у првом реду правних и политичких наука, не бисмо могли да имамо тако значајан број људи који су у стању да конципирају и да формулишу један овако нов и смео устав. Ту је и наш успех, а ту је и даља наша одговорност, пошто је ово тек посао који је у почетку. Наука није то, ако свој посао не заврши.

## VII

На крају сматрам да је ова наша дискусија скромни прилог јавној. Она нема значај неког манифестационог састанка, на коме бисмо се „изјашњавали“ о Уставу, о прихватању његових основних оријентација, ми смо у том погледу ангажовани. Али то није све. Наш ангажман тражи још и друге активности.

Прво да својим знањем и на основу свог искуства откријемо евентуалне слабости и празнине у тексту Устава и да настојимо да оно што је његов „дух“ постане и његово „тело“; да оно што је интенција, што је концепт буде и правно изражено на адекватан и приступачан начин.

Друго, ми који смо правници и педагози, васпитачи и теоретичари, имамо улогу да у ширим круговима наше јавности објашњавамо, анализирамо и афирмирамо оно што је ново, боље и напредно и да у исто време критикујемо оно што је још увек заостало, што је још увек хибридно и нерешено, а могуће је да се реши у нашем систему, у нашој пракси и у нашем Уставу.

Улога Правног факултета и професора Правног факултета је да, заједно са осталим правницима, доприносе да се овај правни докуменат учини што савршенијим и адекватним; и с друге стране, да се популарише и то на критички и стваралачки начин да би права знања продрла у шире кругове грађана. Тек са знањем и они могу да учествују у дискусији. Ако тога нема, учествовање у дискусији нас води у вербално прихватање; аklamацију и аплаудирање. Не води свесном учествовању. Интенција је свих оних који су учествовали у стварању овога Устава и који су се борили да релативно дуг рок јавне дискусије (иако наравно, није сасвим погођена сезона) јесте да се омогући да наши грађани, заиста свесно и одговорно схвате и прихвате или не прихвате поједина решења овога Устава. Само ако Устав постане својина једнога друштва, својина што већег броја активних људи, он заиста може постати, инструменат његовог рада, развоја и уређења. Ако то није тако, устав се одваја од друштва, отуђује и постаје једна врста иконе којој се по неки пут клањамо, али коју у ствари никада не поштујемо.

Полазећи од тога, указао бих, више ради подстицаја дебате, на нека питања која мислим да нису довољно дошла до изражаја у Новом Уставу, или која би можда могла да буду боље и адекватније решена.

Оно што пада у очи сваком правнику и оном који се бави историјом уставности и текстовима устава, то је да је нови нацрт Устава понудио један сувише обиман текст; сувише има бројних чланова и других чланова у уставу. Начелно сам противан чисто квантитативним анализама и оценама. Али квантитативне анализе могу истаћи и један квалитативан принцип.

Устави, за разлику од извесних разрађујућих текстова закона и других прописа, по својој логици, по својој функционалности морају бити кратки, инспиративни, принципијелни текстови. То, наравно, доводи до релативно кратких устава.

Наполеон је као војник и аутократ шинички гледао на устав, али је имао потребу за уставом, као и Стаљин, ради оправдавања своје владавине. Он је створио формулу да Устав мора бити „кратак и нејасан”. Међутим, устав треба да буде колико је то могуће јаснији а тиме и краћи. Јасан није устав у том смислу што даје решења за све конкретне ситуације, већ ако омогућава друштву, будућим генерацијама и стваралачким снагама, које се доцније јављају од оних које су живеље кад се доноси устав, да могу да дају и боља конкретнија решења у оквиру одговарајућих принципа. Такав устав дуже живи и спречава чешће мењање уставних текстова и тада је он и јасан.

Према томе, може бити да би напор стваралачког правничког духа, могао допринети да се један број других чланова стегне, да се неки синтетизују у оквиру принципијелних одредаба. При томе би требало да се напусти поступак дескриптивног и парцијалног решавања, прагматистичког формулисања ситуација и то кроз конкретне облике решавања а не путем начела.

С тим у вези поставља се формално-правно питање — да ли многе од одредаба у Уставу су уставног или законског карактера. Да ли заиста не би нешто требало оставити законодавству, не зато да законодавац треба да живи и ради, већ зато што то остављање устварно даје и историчност уставу и наду у његову перспективност. Иначе, устав који покушава да све реши, враћа се на концепцију апстрактног рационализма да је устав израз највишег разума, који за сва времена треба да уреди једно друштво и да се оно не може мењати. То је била уставна теорија у почетку XIX века, али она није ни тада била прихваћена.

Према томе, вредео би напор да се извесна парцијална и инструментална решења подигну на ниво уставних принципа; да се одвоји оно што је повремено, прелазно, конкретно од онога што је трајније и општије. Само ово друго улази у Устав. Поред тога, извесне дефиниције морамо учинити, приступачнијим, јаснијим и популарнијим, јер још увек има елемената интелектуализма и стручности, да не кажемо, жаргонизма, нарочито економистичког жаргонизма у низу одредаба устава.

Настојавање таквог једног колектива као што је Правни факултет да на овом плану нешто учини, значило би допринос правне науке и комунис-

та правника и професора права да Устав буде заједничко дело радних људи Србије и Југославије.

## VIII

У уводном делу новог Устава, има низ нових идеја. Нешто што је од интереса за нас као научне раднике јесте давање значаја науци и образовању у оквиру основних директивних начела устава, нешто што нисмо имали у Уставу од 1963. године.

Међутим, чини ми се да цео концепт образовања није довољно модеран и није довољно везан са општим концептом о улози и значају радничке класе.

Не сматрам да је наше образовање сувише старо и интелектуалистичко и треба да се врати на оне експерименте које смо имали у Совјетском Савезу, данас донекле у Кини, о тзв. индустријском или производном принципу као основи образовања. Али, мислим да не треба олако прећи преко производног принципа у образовању. Ако образовање не вежемо са производним радом, ако културу и производњу не схватимо као једну јединствену активност, још увек ћемо подржавати поделу између интелектуалног и физичког рада, између града и села, и имаћемо изван ових дворава и скамија велики део радничке и сељачке деце — што је и данас појава.

Ми морамо стварати интелигенцију и у радионици и раднике у учионицама. Према томе један адекватнији, модернији принцип образовања и школовања није нашао своје место у начелима овог Устава. Можда бисмо могли ту као просветни и научни радници, да нешто променимо ако се слажемо са извесним новим идејама.

Исто тако, чини ми се, да у новом Уставу, који покушава да одреди основне смернице у области привреде глобално схваћене, пољопривреде, социјалних односа, културе, науке, образовања, немамо довољно јасне смернице и опредељења у области индустријализације, јер индустријализација није само питање нове етапе индустријске револуције, или научне и техничке револуције, већ она има низ социјалних и политичких аспеката који ће врло брзо да буду актуелна питања нашега живота и нашега друштва.

У новим основним начелима Устава, поред великих и смелих идеја које су више-мање из области теорије, нема довољно оних идеја које одговарају потребама и тежњама човека. Тако на пример, сугерирао бих да се испита могућност да Устав прогласи, да је један од основних смерова економске и социјалне политике, стварање услова да људи све боље живе. Боље живети, то је уствари један од услова опште борбе, за једно боље друштво где ће се срећније живети, а у исто време то је гарант да смо лишени утопизма и одржавања једне тешке хипотеке на леђима садашње генерације. Према томе, једна парола; што више знања, управљања и што више могућности да се боље живи, изражавала би принципе једног модерног социјалистичког друштва, који не замењују, али допуњују паролу о слободи, братству и јединству. За време револуције смо имали паролу

„братство и јединство“. Једна нова парола „Бољи живот човеку и више радничког самоуправљања и знања“ би била од неопходног значаја за активистичку улогу и утицај Устава на масе. Она не мора изричито да буде формулисана у Уставу, али основа за формулисање једног таквог привлачног принципа треба да се изрази у начелном делу Устава.

И најзад, у основним начелима Устава има још увек извесног доктринарног приступа који обећава да ће се нешто десити као сигурно у будућности, али не позива на акцију, на борбу, на улогу људи и њихових организација, нарочито Савеза комуниста и недовољно истиче још увек тесне услове у којима се граде основи за једно будуће срећније и равноправније, културно и богатије друштво. Нигде, па и у нас социјализам се не гради на сопственој основи. То треба да се нагласи.

Несумњиво је да смо ми већ поставили неке елементе и основе нашег друштва, који омогућују да нећемо лутати, да се нећемо враћати на траг. Али још увек не градимо социјализам, како је то Маркс рекао, на његовим сопственим основама. Ми још увек градимо социјализам на наслеђеним основама и у економским односима, и у институцијама, и у свести и понашању и структури људи. Према томе, једно релативизирање тога скока унапред, једно указивање на тешкоће и борбе, проблеме и противречности које услед тога што немамо своју сопствену основу, него могамо је стално градити у борби против онога што је Маркс, користећи француску изреку рекао, да „мртви држе још увек живе за ноге“. Таква једна идеја, мислим, да би учинила да начелне одредбе нашег Устава имају више од марксистичке чврстине и научног реализма.

То би било само наговештавање појединих подручја на којима бисмо ми могли да тражимо боља и адекватнија решења, да обогатимо садржину Устава и да је учинимо ефикаснијом и прецизнијом. Међутим, многе одредбе отварају низ питања, или траже и нова решења. Једна уводна дискусија може само да подстакне на размисљање и напоре у овом смислу. Ја нисам имао другу амбицију него то да учиним, и ако сам донекле успео оправдаће и то што сам прешао обећану временску границу.

*Др Војислав Симовић:*

## О НЕКИМ ПРОБЛЕМИМА ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА У НАЦРТУ НОВОГ ТЕКСТА УСТАВА СФРЈ

Ја бих пошао од неких питања која су, по моме мишљењу значајна за ову нашу дискусију: пошао бих од извесних новина у самом тексту Устава, новина које су додуше једним делом већ познате.

Садашњи нацрт новог текста Устава СФРЈ представља један сложен акт који у себи садржи низ начела и одредаба Устава из 1963. године који су у основи садржани, амандмане из 1971. године и нове делове у начелима и одредбама који представљају извесна нова решења. Ради се о дугом тексту са доста одредаба начелног, декларативног и описног карактера. Истовремено, када се расправља о овом нацрту текста Устава треба указати на везу и односе између овог акта и републичких устава а у одређеном смислу и уставних закона, који представљају, поред осталог, и облик остваривања Устава СФРЈ. То се уосталом запажа када се врши анализа текстова нацрта републичких устава. Све то нам указује да је доста тешко расправљати о нацрту новог текста устава републике.

То је везано за неке видове структуре нашег Устава и наше уставности. То је везано, по моме мишљењу, за карактер федеративне уставности и за карактер самоуправне уставности.

Међу новинама новог текста Устава и то не само новина у односу на принципијелна питања, већ и делова структуре Устава, ваља истаћи други део о друштвеном уређењу, а посебно главу о друштвено-економском, и о основама друштвено-политичког система. Ја бих се нешто више задржао на проблемима основа друштвено-политичког система.

Пре свега, истакао бих да су основна концепцијска питања друштвено-политичког система садржана као и раније, а данас можда још и нешто шире, у основним начелима. То се свакако односи на оне одељке који се тичу положаја човека у друштву, основа социјалистичке самоуправне демократије као посебног облика диктатуре пролетаријата, одељке о слободама и правима, о Савезу комуниста и Социјалистичком савезу, итд.

Када вршимо анализу ове главе која садржи основе друштвено-политичког система, можемо да запазимо да она поред осталог указује и на различите видове и облике структуре самог политичког система: различите односе, принципе и институције, који се у условима даљег развијања самоуправне демократске организације друштва морају третирати као нове друштвено-политичког система. И мислим да та, нешто сложенија,

структура као и питања која су овом приликом овде решена представљају новине које побуђују посебан интерес и дају подстицај за извесна даља размишљања у том правцу.

Пре свега, мислим да би, када се расправља о основама и карактеру друштвено-политичког система, требало имати у виду федеративну компоненту система, полазећи од чињенице да је југословенски федерализам вишедимензионалан а посебно самоуправан. Тај моменат треба да буде одређен и у глави о друштвено-политичком систему. Одвајање на делове, с једне стране о друштвеном уређењу, а с друге, о односима у федерацији и правима и дужностима и организацији федерације, је свакако оправдано, но под условом да се претходно обележи и федеративни аспект друштвено-политичког система.

То је значајно и због самог карактера југословенског федерализма, а пре свега једног његовог елемента, који морамо да имамо у виду, наиме, да је то поред осталог федерализам који се развија у условима самоуправљања.

Други моменат који бих такође овде истакао тиче се оних делова ове главе у којима се расправља о положају радних људи у политичком систему.

Наиме, имајући у виду премисе дате у Основним начелима, а које се односе на политички систем, систем социјалистичке демократије као посебан облик диктатуре пролетаријата, мислим да тај систем нужно треба да садржи и елементе непосредног, јер се ради о активној демократији, о политичком систему заснованом на самоуправљању, систему који је организован, али који садржи и снажне елементе слободне иницијативе људи. Мислим да би ти моменти тражили да се проблеми непосредног управљања и вршења власти ипак на одређени начин уткају у овај део Устава, нарочито у овај део ове друге главе. Мислим да се процес управљања, односно вршења функција власти и управљања, који се у крајњој линији, повезано и са делегатским принципом, не може потпуно изразити ако не побемо од основне концепције политичког система и друштвеног уређења, наиме, од положаја човека у удруженом раду, и његовог учешћа у управљању пословима друштва. А то значи да сагласно таквој концепцији морамо, поред осталог, поћи и од веома значајних облика и институција учешћа тог човека у политичком процесу одлучивања. Ради се о институцији вршења власти и управљања као и зборовима, тим обликом дискусионе демократије и институције везане за историју наше уставности јер води порекло из револуционарног периода развитака те уставности. И то без обзира што у одређеним условима, као и неке друге институције, није могла да покаже потребну и очекивану ефикасност.

Мислим да је овај непосредно-демократски самоуправни аспект политичког система још значајнији зато што се у истој глави (чл. 79) повезује са захтевом чији је смисао да у свим фазама процеса управљања и одлучивања радни људи буду што непосредније у могућности да остварују своја самоуправна права и заједничке интересе.

Посебно, елементи непосредног у друштвеном самоуправљању су значајни за обележје друштвено-политичке структуре општине. Према томе,

облици непосредног управљања требало би да нађу место и у члану 77. Нацрта.

Једно од веома значајних питања друштвено-политичког система на одређени начин се тиче и положаја општине. При томе се не бих задржао на проблему у целини узетом. Наиме, без обзира у којој мери, или колико нацрт новог текста Устава улази у проблеме положаја и улоге општине у систему, ипак сам Устав, концепцијом самоуправне организације друштва и покушајем да укаже и пружи средства разрешавања извесних историјски насталих дихотомија, даје доста нових елемената даљег афирмисања позиције општине.

То се може видети и у томе што се она, сагласно даљем афирмисању друштвено-економског положаја човека у друштвеној репродукцији, још више јавља као заједница и као средина у којој се превазилазе и разрешавају историјски настале и историјски условљене противуречности између тзв. управљачких и извршилачких функција, између управљања и рада; наиме, даље афирмисање и проширивање самоуправљања у основним организацијама удруженог рада, целином или највећим делом процеса и рада, производње, стицања и расподеле дохотка, као и низа других послова, које су и амандмани раније истицали, а овај интегрални текст још више наглашава, налази свој смисао у општини те зато даје могућност проширивања самоуправљања у самој општини.

Нацрт новог текста Устава садржи главне моменте у вези са појмом и положајем општине, структуром политичког одлучивања у њој, правима и дужностима општине, елементима повезивања у друштвеној структури општине, различитих облика функционалне међуопштинске сарадње, све до регионалног удруживања, као и могућности удруживања у градове и регионалне заједнице.

Међутим, у вези с тим, поставља се низ питања која траже одговарајућа решења у уставима и статутима. На њих није лако дати одговоре. Тако, на пример, један од проблема се огледа и у томе: да ли општина, у условима процеса и метода делегирања, остаје и даље основна заједница образовања „комуналне делегације”, с обзиром да се делегације основних самоуправних организација и заједница образују у друштвено-политичким оквирима општине и с обзиром да општине, преко својих општинских скупштина представљају изборно тело за делегирање у скупштине република, односно покрајина, па и Савезног већа у Савезној скупштини. Мислим да је то једно принципијелно питање које није довољно прецизно и рационално изражено у самом тексту Устава. Међутим, тражи да буде решено и да се види и тај вид позиције општине у друштвено-политичком систему.

Други моменат, такође везан и за друштвено-политички систем, како је он изражен у нацрту Устава, јесте питање о карактеру месне заједнице. И то не само њен карактер у до сада изражаваном „класичном” смислу заједнице у којој се задовољавају одређене потребе на самоуправној основи, већ пре свега као једне основе делегирања; и то једне основе делегирања која омогућава радном човеку и као грађанину (а текст Устава негде употребљава и тај термин, а негде га не употребљава), да се на одговарајући начин изрази, односно да радни човек који се изражава путем

удруженог рада, изрази и територијално у насељу у коме и ради и живи; да се преко те заједнице даље друштвено-политички „оствари”.

Ако пратимо нацрт текста Устава СФРЈ и нацрт текста републичког Устава, можемо да запазимо да се функција месне заједнице у смислу делегирања у пунијој мери завршава на нивоу општине. То за карактер месне заједнице као једне изворне заједнице самоуправљања радних људи није довољно. Према томе, било би значајно да се приликом даљег уређивања делегирања, тај проблем прикладније реши.

Даље, веома је значајно што се у нацртима устава пошло од регионалног развитака и повезивања општина. Додуше, постоје извесне нужне разлике у томе што је нацрт новог текста Устава СФРЈ предвидео могућност обавезног уједињавања, док је нацрт републичког текста Устава остао на принципу добровољности; то је можда и целисходније у вези са самим проблемом и природом регионалног уједињавања.

Најзад, за развитака односа у оквиру југословенске федерације, а посебно у оквиру република, као „заједница заједница”, значи на релацији односа између републике и различитих подручја самоуправљања, а посебно општине је значајно, а то је да је нацрт републичког Устава Србије пошао од одговарајућег димензионисања нормативне функције републике. То је предвиђено у односу на општине. Нацрт новог текста републичког устава предвиђа да у одређеним материјама може да одреди само основе за нормативну делатност општина, односно утврђује основна начела. Мислим да би овај моменат требало да буде поменут и у нацрту Устава СФРЈ, не у смислу даљег димензионирања нормативне функције федерације, већ на линији даље афирмације самоуправљања као таквог.

На крају, поменуо бих још једно питање које у овом нацрту није нашло решење. Наиме, у оквиру надлежности Уставног суда Југославије није одређено право и дужност суда да врши интерпретацију Устава, што су иначе Устав од 1963. године и Закон о Уставном суду Југославије садржали. Ради се о једном посебном облику тумачења које је нужно за функционисање суда као носиоца заштите уставности.



*Др Миодраг Трајковић:*

## ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ДИРЕКТОРА ОРГАНИЗАЦИЈЕ УДРУЖЕНОГ РАДА

### *Уводне напомене*

Ја бих желео да говорим о једној конкретној теми из привредног права, о правном положају директора привредне организације, односно организације удруженог рада у светлу последњих уставних измена.

За ову тему сам се определио из практичног разлога јер ми се учинило да се управо кроз еволуцију положаја директора најбоље може сагледати еволуција самоуправљања, од првих послератних година, поготово од 1950. године и Закона о радничким саветима, преко Амандмана XV и уставних амандмана 21, 22. и 23, до нацрта новог устава. С друге стране, такође сам имао утисак да се на овај начин може да покаже еволуција односа између друштвене заједнице и привреде, од првог, рекло би се, гвозденог загрљаја, до одређене мере друштвеног утицаја коју Устав данас покушава да формулише.

У свом излагању ћу покушати да одговорим на четири питања, која се постављају у вези са овом материјом.

Прво, реч је о утврђивању правних извора за положај директора. Правници уопште, а посебно правници у пракси, могу тешко да се снађу у шуми прописа и специфичној уставној ситуацији коју ми данас имамо, у бројним правним изворима међу којима није лако пронаћи оно што се пре неколико година сматрало ноторним или за шта се може рећи да представља важеће позитивне прописе.

Када ово кажем имам у виду свој утисак о не најбоље синхронизованој законодавној делатности, која нас је довела до данашњег стања, у коме имамо Устав, који је већ делимично на снази преко амандмана, као и привремене законе, које смо свесно донели с тим да их укинемо кроз неколико месеци по ступању Устава на снагу, уз напомену да нам тек предстоји, бар о овој области о којој говорим, доношење једног великог закона, тзв. кодекса о удруженом раду, који би требало да конкретизује највећи број уставних одредаба, посебно оне о самоуправљању.

Друго питање јесте еволуција саме функције директора, од оне прве, када је у годинама после рата до педесетих година, више личио на државни орган, него на орган управљања или руковођења, преко, већ сада, класичне

схеме — раднички савет — управни одбор — директор, па до последњих измена и промена у којима Устав покушава да му нађе реално место, у систему самоуправљања, поред делегатског радничког савета и непосредних органа управљања.

Треће, покушају да конкретно кажем шта је то најновије што се у нацрту Устава појављује око функције директора.

Четврто, настојају да мало говорим и о комплексној ситуацији у већим привредним организацијама, тзв. сложеним радним организацијама, у којима се, између осталих проблема, у непосредној примени, не само амандмана него и новог Устава у наредној години, може поставити питање односа директора на различитим нивоима.

Код првог питања — правних извора, да кратко подсетим да Основни закон о предузећима, који смо имали до пре неколико месеци, више не постоји. Тај Закон од 1965. године, са изменама и допунама из 1968. године, био је правни документ који је највише говорио о органима управљања. Као што знамо 1969. године дошао је Амандман XV који не говори директно о директору, али даје дефинитивне одговоре на питање ко се сматра органом управљања, извршним органом или органом руковођења. С друге стране, Амандман XV врши и тзв. децентрализацију самоуправљања, преносећи истовремено и нормативну делатност од законодавца до радних организација.

Године 1971. добијамо нову серију уставних амандмана, међу којима су за ову област најинтересантнији 21, 22. и 23, иако ни једном речју не говоре о директору. Они се, међутим, итекако односе на директора, јер битно мењају животне услове у којима он дела и атмосферу у којој послује, стварањем основних организација удруженог рада и конституисањем непосредних органа управљања.

Пре два месеца донет је Закон о конституисању и регистрацији основних организација удруженог рада, који преузима ранију функцију Основног закона о предузећима, с тим што је сам одредио да ће важити само до ступања Устава на снагу.

Најзад, ту је и нацрт Устава, који у неким питањима која се тичу овога о чему говорим, иде даље од уставних амандмана и Закона о конституисању основних организација, што ће, највероватније, бити коначно усклађено Законом о удруженом раду негде почетком нове године.

### *Досадашње функције и положај директора*

Да бих лакше прешао на истицање онога што је ново и специфично у положају директора, ја ћу кратко да подсетим шта смо до сада сматрали његовом функцијом. Већ Основним законом о предузећима из 1965. и допунама из 1968. године, а донекле и уставним амандманом 15, имали смо да се директор пре свега сматрао носиоцем функције руковођења. Он је био организатор пословног процеса, најчешће процеса производње, човек који ангажује стручне и друге раднике, брине о извршењу планских задатака, бави се контролом, координирањем, дисциплином.

Управо из тих функција је до Амандмана 15. и постојало извесно веровање у пракси и теорији да директор није само извршни орган, него да преко ових конкретних надлежности остварује и управљачку функцију.

Друго, директор је сматран извршним органом радничког савета као органа управљања. У оквиру те функције се јако истицало да њега именује раднички савет на предлог комисије самог радничког савета, да га исти орган и по предлогу исте комисије разрешава дужности, евентуално и пре истека мандата, као што се и низом конкретних послова директора желело да покаже да је он у тесној зависности од радничког савета, а до некле и од извршног одбора.

Трећа функција, у основи највише правна, и јесте његова функција заступања. Директор је био законски заступник, односно онај који је унапред а priori био одређен за заступника, без потребе да се то у радној организацији нормативно потврди, као човек који делује у име и за рачун радне организације. Он је, као што знамо, закључивао уговоре о промету покретних и непокретних ствари, с тим што је за промет непокретне ствари, пре свега за основна средства, постојао низ ограничења, најчешће познат под именом обавезе добијања претходне или накнадне сагласности радничког савета на основу које би директор могао да обавезује своју организацију.

Појавио се ту и један проблем о коме је теорија дуго дискутовала. Реч је о томе да ли важе уговори које директор закључи без оваквих претходних или накнадних одобрења. Ту се теорија није слагала са праксом, пошто је замерала законодавству, да је непотребно у потпуности изједначило савесна и несавесна трећа лица и такве уговоре у сваком случају учинило пуноважним, без обзира да ли је директор у ситуацији да стварно накнадно добије сагласност радничког савета.

За утеху је остајала формулација у Закону да се против несавесног директора може увек да покрене дисциплински поступак или поступак за разрешење од дужности, као и да подигне тужба за накнаду штете, мада треба отворено рећи да су били ретки случајеви одговорности директора због оваквих поступака или штете, коју су уговорима наносили у пракси.

У оквиру функције законског заступника, спада и могућност директора да даје пуномоћство људима унутар предузећа и физичким и правним лицима ван предузећа. Најзад, ту је била и прокура, једна, по мом мишљењу, лепа институција, тзв. законског пуномоћја чију садржину закон унапред одређује, а за коју иницијативу даје директор. На жалост, у највећем броју случајева прокура је остала мртво слово на папиру, које је из закона преписивано, а затим наставило да живи у статутима радних организација.

Последња функција директора, врло интересантна за однос друштва и привреде, јесте његова функција чувања законитости. Као што знамо, до сада па и убудуће, директор је човек који брине о томе да ли је неки акт, који се донесе у радној организацији, у сагласности са законима и општим актима, с тим што се из овога изузимају они акти који се доносе у управном поступку или појединачни акти за које је надлежан суд.

Ова функција, као и она прва у вези са руковођењем, била је доста дискутована и оспоравана, јер је изгледало мало нелогично да онај који

се стално помиње као извршни орган, одједном у овој својој функцији постаје неко ко се поставља изнад органа управљања.

Ја се нећу задржавати на функцијама директора предузећа у оснивању, јер мислим да оне нису тако битне, иако и ту има неких новина.

Амандман 15. који је дошао касније и који је пре свега укинуо име директора, иако је пракса наставила да се служи тим именом, говори о њему као о инокосном извршном органу. Амандман више брине о органима управљања, а поред колегијалног извршног органа, помиње инокосни извршни орган, одређујући тиме директору коначно место које му припада, односно на основу кога је јасно да он не може доносити одлуке него их само извршавати.

### *Положај директора после доношења Амандмана 1971.*

Амандмани од 1971. год., као што сам рекао на почетку, не помињу директора, али битно мењају услове у којима директор послује. Међутим, независно од тога већ је на почетку било јасно да ће питање директора као и свих осталих органа управљања и руковођења бити она основна материја, која се у пракси мора детаљно да регулише у тзв. непосредној примени уставних амандмана.

Промене у положају директора су постале очигледне онога тренутка када се све изменило у оквиру радне организације, када је основна организација удруженог рада, као примарна ћелија привредног живота, у којој се одлучује о радним односима, проширеној репродукцији и свим другим битним питањима, постала место, где се, већ по природи ствари, зато што је мања и што представља заокружену економску целину, могло непосредно, или непосредније одлучивати. Већ у том светлу, скуп функција директора или било која од ових функција доста су изгубиле у свом значају, односно захтевале да се нове квалитетне промене у вези са њима, друкчије изразе у Статуту и самоуправном споразуму.

Једно питање, у непосредној примени уставних амандмана тесно везано за функцију директора, јесте спор, у коме смо ми правници доста учествовали, око тога да ли основна организација удруженог рада аутоматски има статус правног лица. Ја се на овоме нећу задржавати, јер претпостављам да ће неко од колега коме је та тема ближа о њој више говорити, али не могу а да не кажем да је теорија са резервом примила концепт који је најзад законодавац јасно изрекао у Закону о конституисању и регистрацији основних организација удруженог рада. Према одредбама овог Закона свака основна организација удруженог рада може бити правно лице, ако за то има стварних могућности и ако се региструје.

Сада је на нама правницима — теоретичарима да објашњавамо овај концепт, без обзира на то шта смо о томе мислили или шта интимно мислимо, јер ће пракса, ипак, морати да послује према ономе што је законодавац хтео и рекао, а не према ономе што смо мислили или у чему се са законодавцем нисмо слагали.

Када је реч о правном лицу, које законски више није спорно, а у вези са положајем директора, треба поменути да је она, тзв. заступничка функција директора одједном добила у значењу више него друге функци-

је. Ова промена је разумљива последица могућности основних организација удруженог рада да се појављују на тржишту и послују у своје име и за свој рачун или да преко споразума о супсидијарној одговорности обезбеде гаранцију имовинско-правне природе осталих основних организација удруженог рада да би наступиле самостално такође у своје име. У свим овим варијантама директор или руководилац ООУР се појављује као орган који формално закључује такве уговоре у корист и у име своје организације удруженог рада, због чега је квалитативно и квантитативно нарасла потреба детаљног регулисања ове заступничке функције.

Са конституисањем основних организација удруженог рада настаје веома сложен однос ООУР-а као правних лица. Цело питање добија у комплексности не само због сложених интерних економских односа, који настају кроз самоуправно споразумевање, него и због тога што наш законодавац у најновијим одредбама под правним лицем не подразумева само оно што смо ми раније под овим сматрали у теорији. Наиме, овога пута се уз имовинско-правни аспект самосталног наступања на тржишту, могућност изражавања правног субјективитета исказује и интерно на тзв. интерном или „унутрашњем” тржишту у односима између ООУР-а, чему се додају и извесна статутарна права, односно елементи самоуправљања. На тај начин се у светлу новог и комплекснијег појма правног лица показује као сложенији и однос појединих директора — заступника радне организације и ООУР-а. Због свега тога пред нормативном делатношћу у привреди је тежак задатак да правно регулише односе директора, и то не само њихов однос законских заступника на разним нивоима него и односе свих осталих функција, које им припадају.

Успут, напомињем да то питање не може бити детаљно решено у самоуправном споразуму о удруживању као основном и правном споразуму у радној организацији већ само напоменуто, а у основи разрађено неком другом, посебном споразуму или у самом статуту.

Закон о конституисању основних организација и њиховом упису у судски регистар, не доноси много новина. Он уз појам основне организације удруженог рада уводи и појам радне организације, заједнице основних организација удруженог рада и сложене организације удруженог рада, о чему ће вероватно више говорити колега из радног права. Проблем директора, међутим, и даље остаје сложен, јер га овај Закон не решава до краја.

Интересантно је напоменути да заступничка функција директора трпи извесне промене у овом Закону. Према тексту одредаба, директор више није а ригор законски заступник, него он то може бити једино ако се самоуправним споразумом и у сложеним организацијама или статутом у радним организацијама које су састављене само из једне основне организације удруженог рада, неко друго лице не одреди за заступника. Дакле, из те функције, Закон изузима извесне могућности које су до сада постојале за директора, у намери да га растерети или, пак, да пружи могућност другом лицу да тај посао обавља боље.

Што се тиче самог склапања уговора, ту нема новина, а и ограничења код промета непокретности и даље постоје. С друге стране, директор је чувар законитости, а јасно је у Закону предвиђена и његова функција

извршног органа (Уосталом, она би произилазила из Амандмана XV, који у том делу одређивања улоге и места директора, као инокосног извршног органа, није ревидиран новим уставним амандманима).

### *Директор у нацрту Устава*

Да погледамо за тренутак најкрупније новине у нацрту Устава, које се тичу директора и осталих органа управљања и руковођења. У глави о основама друштвено-политичког система се о томе говори веома мало. Моја би примедба била да би устав који претендује да буде јасан и опширан могао да посвети више простора функцијама директора. Он то, на жалост, не чини, јер тај посао вероватно оставља републичком уставу, као што се може догодити да овај то остави посебном закону, а да закон то препусти статутима или нормативним актима радних организација.

Устав говори о тзв. инокосном и колегијалном пословодном органу, међу којима препознајемо досадашњег директора. За тренутак остаје нејасно какав је то колегијални пословодни орган и да ли се без резерве може примити оно што се у том смислу помиње и тумачи међу људима који се баве привредним правом, да законодавац мисли на колективну проктуру. Могуће је и друго тумачење да је законодавац мислио на неки други орган, који би био колегијалног типа, а који би више или мање имао исту функцију као директор.

Уместо набрајања функција директора нацрт нашег Устава се овога пута бави нечим што је интересантно за тумачење. Наиме, и о једном и о другом органу, инокосном и колегијалном пословодном телу, Устав говори као о органима које више не бира искључиво привредна, односно радна организација. Нацрт каже да директора поставља, односно именује, бира и разрешава раднички савет, после јавног конкурса, а на предлог конкурсне комисије, која је састављена од законом одређеног броја представника организација удруженог рада, представника синдиката и представника друштвене заједнице које одређује Скупштина општине, односно друга друштвено-политичка заједница.

Према ономе што се чује у припреми Закона о удруженом раду, врло је вероватно да се може очекивати да та комисија буде паритетно састављена, односно да, другим речима, у њој учествује само трећина представника радне организације, у коју директор треба да дође.

Нацртом се предвиђа и могућност разрешења директора, и то не само на његов захтев или на захтев привредне организације (радне организације), него и када то захтева скупштина општине, односно друга друштвено-политичка заједница. Остаје нејасно о којој се друштвено-политичкој заједници ради и да ли то, на пример може да значи да републичка заједница може да покрене поступак за разрешење директора у једној комуни, односно једној општини.

Интересантно је поменути да је овога пута фиксиран мандат директора. Док је Амандман 15. ово остављао радној организацији, због чега се у пракси појавило шаренило, овога пута се помиње да директор, односно инокосни и колегијални пословодни органи могу вршити своју функцију најдуже 4 године. То значи да могу и мање, али не могу дуже од тога.

У погледу разрешења директора, треба поменути да у садашњем закону о конституисању и регистрацији основних организација постоји изванредан члан 134, који говори да, поред свих оних кривичних дела због којих директор мора да напусти своју функцију, разлог за разрешење може бити и кажњавање за привредни преступ казном која је виша од 200 хиљада старих динара. Јасно је да се и преко овога створило једно ефикасно средство којим се друштвена заједница може лако и брзо да ослободи непословних директора.

На крају се, с правом може да постави питање оцене овог новог односа друштвене заједнице са привредном организацијом, посебно у делу који се тиче именовања и разрешења директора. Иако се Напрт устава дискутује тек неколико недеља поводом овога су се чуле две супротне тезе. По једној, овакав начин избора и разрешења директора у новом систему значи његово лагано ликвидирање у корист самоуправних органа. По другима, сасвим супротно, код директора се, наводно, није ништа променило. Разуме се да ни једно од ових тумачења није прихватљиво, јер чак и са задржавањем свих функција директора, које ће вероватно и бити наведене у Закону о удруженом раду, битно се мења положај директора због другачијег начина конституисања и рада органа управљања, пре свега непосредних — зборовра радних људи, али и радничких савета, у које долазе делегати из основних организација удруженог рада. Ти делегати у будуће неће одговарати радничком савету у који долазе, него свом радничком савету, који их шаље или својим ООУР-има, који су их изабрали, по чијим ће смерницама и морати да раде. По новом се чак ни статут, који је раније био у неприкосновеној надлежности радничког савета, више не доноси на том нивоу, него ће се о њему одлучивати већином гласова радних људи у свим основним организацијама удруженог рада.

Ако се погледају те новине у раду органа управљања, као и промене атмосфера у којој директор ради, постаје јасно да свака од његових функција добија ново и право место, које ће трпети итекавак утицај друштвене заједнице. За тренутак се можемо сетити да је Устав из 1963. године, отприлике поштовао исти партитет, односно предвиђао сличну комисију, која предлаже директора, с тим што су представници друштвене заједнице активно учествовали у раду те комисије. Поставља се питање, и ја ћу са тиме завршити, да ли је то исто, и да ли се тиме враћамо, бар у погледу овог једног конкретног питања, на старе односе, или је реч о нечем што је квалитетније, што је ново, што је промењено.

1963. године директор је довођен у радну организацију на формално сличан начин, али у условима неразвијеног или мање развијеног самоуправљања, када је држава себи дозвољавала да се још увек меша у рад привредних организација. Сада се, рекао бих, ради о једном новом начину одређивања овог органа, о приснијој сарадњи привредних организација и друштвене заједнице, после једног искуства које у извесним областима није било најбоље, пошто је понекад и самоуправљање коришћено као параван за злоупотребе или за легализацију незаконитости. Сада покушавамо да нађемо меру утицаја друштва на кадровска збивања у привреди, јер се интерес заједнице мора да покаже и преко извесних облика контроле и увида. Треба очекивати да ће нови начин одређивања и разрешења директора, између осталог у радне организације довести и већу објективност.

*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 уграђене 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 дадну 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 примедба 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 дохотку 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 даде, 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 пренаспитување 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. — У з чл. III. — Ово је чворно место за односе државне структуре и самоуправне, аутономне сфере. Да видимо 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 самоуправна 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 оригиналне 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 паћу 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 термилошки 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.

*Др Војин Димитријевић:*

## УСТАВ И СПОЉНОПОЛИТИЧКО ОДЛУЧИВАЊЕ

I — *Основна начела.* — Определно бих се за једну централну тему која ме као политичко-правна материја највише занима, а то је проблем доношења одлука у Југославији као у субјекту међународних односа. При том у првом реду, као главну вредност, имам у виду способност спољнополитичког одлучивања у смислу квалитета одлука и могућности њиховог правовременог доношења, што је необично значајно за сваку државу која учествује у међународним односима. Не желим посебно да наглашавам, јер сам то већ раније чинио, како је то необично важно за нашу земљу, с обзиром на њен географски, стратешки и спољнополитички положај. У њој се траже висок квалитет и ефикасност спољнополитичког одлучивања.

Наравно, такав квалитет се постиже сталном политичком активношћу, обавештеношћу и спремношћу, али на основама које даје Устав и помоћу механизма које Устав обезбеђује. С друге стране, мерило на основу кога се мора посматрати ова делатност јесте и демократско. Мора се просуђивати каква је та начелно одређена и стварна спољна политика са гледишта потреба и жеља народа, да се она не би претворила у вулгарну реалну политику, која се не процењује према степену остварења одређених циљева, него једноставно по најобичнијем успеху и неуспеху онога што се предузело. Исто тако, и то ће бити један од мотива који бих желео да истакнем, мора се водити рачуна о легитимним интересима других субјеката, али не само по старинском схватању међународне заједнице као скупа суверених држава које се само узајамно ограничавају, него и с обзиром на постојање општечовечанских или светских вредности о којима, како у међународним инструментима, тако и у националним, законодавним актима, нарочито уставним, мора да се води рачуна. Један од примера за примену и за вођење рачуна о таквим општечовечанским вредностима, јесу и одредбе о природној средини, које је поменуо проф. Борђевић и које се не тичу само очувања те средине за наше потребе и за југословенске користи, већ, с обзиром на карактер те средине, у интересу опстанка свих људи. Да не помињем и друге вредности као што су мир и опстанак људског рода, с обзиром на постојање нуклеарног оружја итд. Тек, такве вредности постоје и није их потребно нарочито доказивати.

Нацрт који је пред нама задржао је метод регулисања спољнополитичке делатности који је постојао и у Уставу од 1963. године. Најгрубље



речено, он се састоји у томе што се у уводном делу уопштено проглашавају најважнија начела и циљеви спољне политике Југославије, да би се затим у нормативном делу (то кажем условно, пошто и уводни део садржи норме) предвидели надлежност и поступак за доношење како апстрактних тако и конкретних одлука у тој области.

Одељак VIII Уводног дела тиче се међународних односа. По мом схватању он има три дела. Први део (став 1) бави се оним што се у самом тексту назива начелима међународних односа. Она то свакако и јесу. У другом делу налазе се налози или начела којима у тексту није дато име, сем што је одређено да се налазе у односу на начела у првом делу као средства према циљу. Према томе, и то би била начела спољне политике, али мање апстрактна и можда би, мада то није доследно спроведено, могло бити говора о томе да су она начела у почетку начела међународних односа уопште, начела устројства међународне заједнице за које се Југославија залаже, док би ова друга мање апстрактна начела била начела југословенске спољне политике. У трећем делу, што је веома интересно, налази се у целости нов део у коме се наглашава обавезан карактер претходних начела и тако се отклањају тешкоће око тумачења овог одељка уводног дела, које су раније настајале због традиционалног схватања о непосредној необавезности преамбуларних одредаба.

Ако би требало дати опис начела која се налазе у Уводном делу, требало би прво констатовати да су она углавном задржана из Устава од 1963. године, што је с једне стране добро и нужно, јер се наша спољна политика није мењала, док су с друге стране, као што ће се видети, можда пропуштене могућности за већу потпуност, систематичност и бољу стилизацију.

Основно начело, које у ствари крије циљеве, и то врхунске, наше спољне политике и циљеве којима међународни односи треба да теже, јесте начело активне мирољубиве коегзистенције, које је у ствари став према коме мир и друштвени напредак остају врховни циљеви радничке класе света, па и Југославије, при чему се ни један од ових циљева не може жртвовати другим, па, како је то код нас најбоље образложено у Кардељевом делу „Социјализам и рат“, нити се може тражити мир у прихватању неправедног и чамотног постојећег стања, нити ићи ка друштвеном напретку путем међународних сукоба и угрожавањем судбине целог човечанства.

Југославија се, према томе, супротставља идеолошким ратовима, које би ваљало дефинисати за ову прилику као ратове који проистичу из жеље да се насилним изједначењем изгубе разлике између нападача и нападнутог. Основним начелима активне мирољубиве коегзистенције нацрт Устава сматра три класична начела међународног права: поштовање националне суверености и равноправности, немешање у унутрашње послове земаља и решавање међународних спорова мирним путем. Њима се придодају и преузимају у наш Устав и начела Повеље Уједињених нација, што је карактеристично за значајан број устава, и то углавном новонасталих земаља Африке и Азије. Дакле, несврстане земље показују тенденцију да у својим уставима реципирају начела Повеље Уједињених нација.

Када се напомене да се на крају првог става овог одељка наводи и то да ће Југославија испуњавати своје међународне обавезе и активно учествовати у делатности међународних организација којима припада, испоставља се уствари да има понављања између изричито и посредно одређених тј. из Повеље преузетих начела које би на неки начин требало отклонити, јер треба имати у виду да Повеља помиње као своја основна начела суверену једнакост држава чланица, савесно испуњавање међународних обавеза, решавање спорова мирним путем, уздржавање од претње силом или употребе силе, помоћ Уједињеним нацијама и уздржавање од помоћи државама које су у сукобу с њима и немешање у унутрашње ствари чланица.

Имало би при том и користи и од тога што би се повело рачуна да је у међувремену, а то значи од доношења Устава па до стварања овог нацрта, у Уједињеним нацијама и уз велико залагање и одлучујуће учешће југословенске делегације донета и тзв. Декларација о коегзистенцији, тј. тачније речено Декларација о начелима међународног права и пријатељским односима и сарадњи држава од 1970. године, у којој су кодификована начела мирољубиве и активне коегзистенције. У тој Декларацији се набрајају и разрађују начела од којих су нека записана у Повељи а нека нису, јер су специјално развијена, као начело равноправности и самоопредељења, те би се у једној јаснијој и прегледнијој редакцији овог одељка требало више поводити за овим текстом који је нека врста аутентичног тумачења Повеље, за неке чиниоце у свету можда спорна, али за нас и не сврстане земље никако не.

Поред ових начела коегзистенције, која углавном спадају у класично међународно право или право Уједињених нација, Устав и нацрт воде рачуна о томе да је Југославија социјалистичка земља те прокламују и начело социјалистичког интернационализма, које подижу на ранг основног начела међународних односа. Оно је, у ствари, ближе одређење друштвеног напретка као циља који се пре тога спомиње, чиме се јасно ставља до знања да Југославија, иако у првом реду тражи мир и коегзистенцију, није непристрасна у погледу праваца друштвеног развоја и да ће пружати помоћ социјалистичким снагама, али у складу с осталим уставним начелима, чиме треба да се обезбеди мирна утакмица између друштвено-политичких система. С обзиром на неспоразуме који су се у последње време јављали око појма социјалистичког интернационализма, нужно је, али не верујем да је за то потребна интервенција у самом тексту, довести ово начело у везу с другима, да му се не би приписивала значења која се код нас не подразумевају, као на пример оно о централно вођеном социјалистичком лагеру, коме се социјалистичке државе у име социјалистичког интернационализма морају покоравати. Једно исправно тумачење овога одељка не даје могућност за такву интерпретацију, али о томе увек треба водити рачуна.

Друга група начела, она за која сам рекао да се могу назвати начелима спољне политике Југославије, мање су уопштена како у смислу предмета тако и у смислу времена. Док су прва начела трајна, поред таквих овде су набројани и неки актуелни спољно-политички циљеви као што су превазилажење блоковске поделе, што је ново у Уставу, остваривање опш-

тег и потпуног разоружања и подршка народима који воде праведну борбу за своју националну независност и ослобођење од колонијализма и националног угњетавања.

На другом крају уопштениости су она начела која су без до краја одређене садржине и без везаности за тренутак, као нпр. залагање за право сваког народа да слободно одређује и изграђује своје друштвено и политичко уређење, одбацивање претње силом и употребе силе и, што је најзанимљивије и ново, поштовање општеприхваћених норми међународног права.

Начело о прихватању међународног права имаће велики практични значај на који треба скренути пажњу на нашем Факултету као на правном факултету. Не изгледа ми у овом случају ни мало смела тврдња да се више не може постављати питање о монистичком одговору који наш Устав даје на питању односа међународног и југословенског права. Док у члану 187. нацрт преузима члан 153. Устава од 1963. године, с једном модификацијом која га чини јаснијим, овом одредбом у преамбуларном делу отклањају се сумње поводом унутрашњег важења међународног обичајног права. Члан 187. тиче се само важења уговора, док се овде у првом реду мисли на обичаје, јер се једино на обичајна правна правила у међународном праву може указивати као на општеприхваћена. Нећу да начињем тему о оним уговорима који су универзални те се могу сматрати општеприхваћеним, без обзира на ратификацију.

Између ових крајности налази се изванредан број начела која би могла да се сматрају средње уопштеним јер имају одређену садржину и опредељење и, иако нису „вечита“, односе се на један дужи историјски период. У том смислу су одредбе о томе да ће се Југославија залагати за што слободнију размену материјалних и духовних добара, за слободу међународног обавештавања и развијања других односа који доприносе заједничком остваривању привредних, културних и других интереса држава, народа и људи, а посебно за развитак демократских и социјалистичких односа у међународној сарадњи као и друштвени напредак уопште, да је СФРЈ за право народа на самоопредељење и националну независност и за његово право да ради постизања ових циљева води ослободилачку борбу, за развијање међународне сарадње, суверено располагање националним природним богатствима и за стварање услова за бржи развитак недовољно развијених земаља.

Овим начелима додато је у Нацрту и начело поштовања права националних мањина, кога у Уставу није било. Тиме Југославија исказује своје легитимно интересовање за припаднике југословенских народа у иностранству, али се исто тако опредељује за један принцип који је неко време, услед лоших искустава за време другог светског рата, био занемарен и довео до тога да се неповољно поступа с југословенским мањинама у неким суседним земљама. Ово се начело логички уклапа у целину уставно одређене спољнополитичке оријентације, јер се и мир и с њим повезано поштовање граница не могу у потпуности замислити без гаранције националног опстанка. Дакле, води се рачуна о двоструком субјективитету у међународним односима, државном и националном, у складу са правом на

самоопредељење и нужним компромисима који се у интересу мира морају постизати.

У вези с начелом самоопредељења је и начело признања и помоћи антиколонијалистичким ослободилачким покретима, чиме Југославија показује свој однос и своју спремност за помоћ, али истовремено и решава деликатно питање равнотеже између унутрашње и међународне надлежности и по мом мишљењу *implicite* прихвата доктрину Уједињених нација да та помоћ не може да буде у виду међународног сукоба, већ у виду помоћи довољно снажним аутохтоним снагама.

Посебно место, ван ове три категорије, заузимају начела која се тичу међународног организовања. Југославија се залаже за успостављање и развитак свих облика међународне сарадње, квалификујући их тиме да служе учвршћењу мира, јачању узајамног поштовања и пријатељства народа и држава и њиховом зближавању, али се у 3. ставу VIII одељка Уводног дела посвећује посебна пажња међународној економској, политичкој и културној сарадњи, при чему се у складу с чињеницом да је Југославија социјалистичка земља тражи да та сарадња доведе до установа које су демократске и да одговара интересима народа и друштвеног напретка. Спремност за сарадњу иде до те мере да се говори да је Југославија одговорена-заједница, што је између осталог и сведочанство о готовости Југославије да демократски устројеним међународним организацијама жртвује и нека искључива права одлучивања.

Овај списак начела, који сам укратко описао, добро је промишљен. Међутим, могли би се ставити приговори у погледу груписања ових начела. У првом делу требало би да буду издвојена сва она начела која се тичу наше визије међународних односа уопште, као начела међународних односа, и у ту групу би свакако требало преместити и начела која се тичу одрицања од употребе силе и насиља и поштовања правила међународног права јер су то апстрактна и основна начела.

С друге стране, други део би се боље изразио набрајањем конкретних циљева наше спољне политике, док би трећи део могао да се искључиво посвети међународним организацијама. При том треба водити рачуна о ономе што сам у почетку напоменуо о потреби да се јасно формулише да Југославија као део светске заједнице увиђа општечовечанске и светске интересе те би можда требало јасно саставити потпун или егземпларан списак таквих вредности. Мени, рецимо, недостаје изрчито упућивање на права човека као на такву општечовечанску вредност.

Најзначајнија новина у односу на постојећи Устав јесте четврти став овога одељка, који налаже свим органима, организацијама и појединцима да се у својим односима с међународним организацијама и субјектима у иностранству придржавају набројаних начела и залажу за њихово остварење. Уставом се налаже исти такав став према утврђеној спољној политици СФРЈ.

Овим се, дакле, поред решења правних питања на које сам указао, сваком чиниоцу у утврђивању и спровођењу југословенске политике, као и сваком субјекту који улази у међународне односе дају јасни путокази. То је одредба која по мом познавању ствари не постоји ни у једном уставу и сматрам је оригиналном и корисном. С обзиром да савремено дру-

штво, а наше друштво нарочито, тежи што разгранатијим додирима људи и што ширем учешћу грађана у вођењу међународних односа, ово је био најбољи начин да се обезбеди да нико не одступи од неких основних права који леже у општем интересу. Тиме се успоставља уставно правило да грађанин Југославије, чије се међународне везе олакшавају и подстичу, није слободан да самовољно мења општу оријентацију, с обзиром да се не ради само о његовој личној судбини, већ о положају читаве земље. Ово је решење и најекономичније јер не само што спречава професионализацију у спољној политици и претеран утицај посебне врсте бирократије, него и отклања потребу за инструкцијама државних органа, које би довеле како до преоптерећености тих органа, тако и до њихове претеране моћи.

II — *Утврђивање спољне политике.* — Према члану 253. т. 6. федерација „утврђује политику међународних односа СФРЈ“. По члану 256. ст. 1. Скупштина СФРЈ „утврђује“ ... спољну политику и међународне односе Југославије с другим земљама“; одлуке о томе доноси, према члану 257. став 2, њено Савезно веће на предлог Савезног извршног већа и евентуално Председника Републике, јер се тако може тумачити члан 314. Нешто се може замерити стилизацији ових одредаба. Пре свега, у Уводном делу помиње се само утврђена спољна политика као она која обавезује све, док се овде говори и о међународним односима Југославије. Значи ли то да утврђени међународни односи не обавезују све органе, организације и појединце? Мислим да нема места таквом тумачењу, тим пре што се, опет, у чл. 323. не помиње спољна политика, него само међународни односи, те би произашло да Савезно извршно веће нема овлашћења да предлаже спољну политику, већ само међународне односе. Реч је о другом, променљивом делу обавеза које имају сви органи, организације и појединци у свом спољнополитичком понашању. Поред начела фиксираних у Нацрту, постоји и обавеза придржавања спољне политике, коју формира Савезна скупштина, уз ове тешкоће које се налазе у стилизацији и које се могу отклонити.

Уз то, међународни односи ближе се одређују као „међународни односи Југославије с другим земљама“. С једне стране, то је непотребно, јер међународни односи Југославије могу бити само са субјектима ван Југославије; с друге стране, то је у постојећим условима и сувише уско, јер се изостављају међународне организације. У модерном свету државе ступају у односе како са другим државама тако и са међународним организацијама, а некад су ти односи веома значајни и то у неочекиваним сферама, као када се ради о тзв. надржавним организацијама. Ближег одређења речи „међународни односи и“ не би требало да буде, јер би се онда могли подразумевати сви они с којима Југославија ступа у међународне везе.

III — *Ефикасност органа.* — Што се тиче оспособљености органа да спољнополитички делују, Савезна скупштина, која треба да утврђује спољну политику на предлог Савезног извршног већа или евентуално Председника Републике, способна је да то чини. Већ у Савезном извршном већу одлуке се доносе већином гласова присутних чланова, тако да није могуће да дође до његове парализе, а треба имати у виду и члан 339, на

који је указао професор Стјепановић, према коме функционери и чланови Савезног извршног већа нису тамо да служе парцијалним него општим интересима. Исто тако, и Савезно веће, као Дом Скупштине СФРЈ, у начелу одлучује већином присутних делегата (члан 264), с тим што се може десити да једно спољнополитичко питање посебно тангира једну републику или аутономну покрајину и онда се покреће посебан поступак одлучивања, што је добар баланс између општег и специјално наглашеног посебног интереса.

Када се говори о спровођењу спољне политике, разумљиво је да се пре свега мисли на органе који су првенствено надлежни за њих. Посматрајући нацрт Устава, има се утисак да су и Савезно извршно веће и савезна администрација оспособљени за обављање ових функција. Тим поводом треба поменути и Председништво СФРЈ, које има важне оригинарне и супсидијарне компетенције из области од виталног значаја за међународне односе, пре свега у брзи за опстанак и безбедност земље пред спољним непријатељем. Исто тако, у случају када се међународни уговори не могу испуњавати због тога што Веће република и покрајина не може да донесе потребне законе или републике не могу да дају сагласност, Председништво СФРЈ има могућност да затражи доношење закона о привременим мерама (чл. 274).

Раније сам изражавао неке сумње у ефикасност Председништва, које је по аманданима било веће и одлучивало на основу једногласности те је изгледало да се индивидуалним члановима Председништва дају сувише велика овлашћења, приближавајући се праву вета. Ови недостаци су сада отклоњени, јер је ново Председништво пре свега мање тело и ради на основу усаглашавања, а не једногласности.

Усаглашавање или консенсус је тема за коју мислим да је посебно значајна, јер се појављује не само у нашој пракси, него је све више присутна у раду међународних организација. Усаглашавањем се, с једне стране, отклањају опасности од прегласавања, а с друге стране тешкоће које би настале због могућности да појединац парализује орган. У суштини, усаглашавање се састоји у доношењу одлука без гласања, сталним радом на усавршавању одлуке тако да она може све да задовољи. Међутим, уколико једна упадљива мањина остаје при свом посебном ставу, она га може сепаратно изнети, не реметећи могућност већине да донесе одлуку. Наравно, ово је једно тумачење израза „усаглашавање“ и чини ми се да би било добро да и овај термин буде у Уставу објашњен.

IV — *Напомена о ратификацији међународних уговора.* — Тема на којој бих се такође радо задржао био би проблем међународних уговора, али пошто очекујем да ће о томе бити још речи, хоћу само да дам неколико напомена јер и поводом уговора долази до изражаја способност спољнополитичког одлучивања, с обзиром на федеративни карактер наше државе.

Решење у Нацрту је углавном као у постојећем Уставу и пракси, с тим што се сагласност република и покрајина тражи онда када би уговором настала обавеза за неку од њих да донесе свој закон. Ово се усаглашавање врши путем Већа република и покрајина Скупштине СФРЈ. С

друге стране Савезно веће и даље ратификује оне уговоре који се тичу политичке и војне сарадње.

Међутим, поставља се питање шта бива са уговорима који траже доношење савезних закона из надлежности Већа република и покрајина, значи из оне материје коју законски регулише то Веће скупштине СФРЈ. Као пример би могао да се наведе уговор који се тиче царинских повластица, с обзиром да је одлучивање о царинским повластицама у надлежности Већа република и покрајина. Нацрт не помиње тај проблем, већ једино случај када би републике и покрајине биле обавезне да на основу уговора доносе законе. Не види се, дакле, ко би вршио ратификацију уговора који траже законодавну акцију Већа република и покрајина. Овај би пропуст могао да се отклони одговарајућом допуном члана 259. ст. 2. тач. 5.

*Др Павле Николић:*

## НАЦРТ УСТАВА СФРЈ И НЕКИ ПРОБЛЕМИ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА

I. — *Нацрт Устава СФРЈ и друштвено-политички систем.* — Нацрт новог Устава СФРЈ посвећује доста пажње и простора друштвено-политичком систему. Тежња овог Устава као Устава Југославије је, како изгледа, да утврди само основе друштвено-политичког система и да путем најважнијих заједничких принципа и институција обезбеди његову јединственост. Тиме он препушта републичким уставима да детаљно разраде читав систем.

На плану друштвено-политичког система суштинска тенденција читаве уставне реформе коју спроводимо лежи у тежњи да се обезбеди одлучујућа улога радничке класе и радних људи у процесу вршења власти и управљања друштвеним пословима. Другим речима, како је у досадашњим расправама већ речено — „... да власт постане власт радничке класе, а не у име радничке класе”. Несумњиво, то значи даље развијање социјалистичке самоуправне демократије засноване на друштвеном самоуправљању. Рекао бих да у том погледу нацрт Устава представља даљу етапу у потпунијем остварењу власти радничке класе, односно логични и органски наставак до сада извршених револуционарних промена.

Напор који нацрт Устава чини да оствари поменућу тежњу достојан је пажње. Пре свега, инспирисан основним поставкама марксистичке политичке теорије Устав утврђује темељни принцип читавог друштвено-политичког система — „Радничка класа и сви радни људи носиоци су власти и управљања друштвеним пословима” (Основна начела, одељ. IV, ст. 1). У складу с тим Устав и прокламује развијање социјалистичке самоуправне демократије као посебног облика диктатуре пролетаријата у коме се остварује подруштвљавање политичке власти. Тиме нацрт новог Устава развија, потпуније и доследније, поставке које су дошле до изражаја још у Уставном закону од 1953, а нарочито у Уставу од 1963. При томе, нацрт Устава прихвата и разрађује принципе и институције постојећег друштвено-политичког система, али уводи и неке нове инструменте који пружају могућност радничкој класи и радним људима да у већој мери него у претходном периоду имају одлучујућу улогу у политичком процесу.

Међутим, управо у циљу што потпунијег остварења основне тежње Устава на плану друштвено-политичког система мислим да би ваљало уложити напор, између осталог, и на следећим подручјима:



прво, на плану развијања облика непосредне демократије, и друго, на плану доследног спровођења начела демократског јединства власти и скупштинског система.

Чини ми се да нацрт новог Устава СФРЈ не излази у довољној мери нити на прави начин у сусрет овим захтевима, иако — политички гледано — није спорна нити оспоравана тежња да се и на том плану решења изведу до краја.

II. *Облици непосредне демократије.* — Имајући у виду општи карактер нашег друштвено-политичког система као система самоуправне социјалистичке демократије заснованог на друштвеном самоуправљању, као и перспективу његовог даљег развоја у правцу дубље демократизације, потпунијег подруштвљавања политичке власти и доследнијег остварења водеће улоге радничке класе и радних људи, сматрам нужним да се оствари могућност за што непосредније учешће радника и радних људи у процесу вршења власти и управљања друштвеним пословима, у политичком одлучивању уопште. Другим речима, сматрам императивом даље развијање облика непосредне демократије како у друштвено-политичким заједницама тако и у месним заједницама, па и у организацијама удруженог рада и у самоуправним интересним заједницама. Иако је чињеница да је наш друштвено-политички систем, посматран у целини и у свом духу, прожет и заснован на идеји непосредне демократије, већ самим тим што је остварено самоуправљање у организацијама удруженог рада и у самоуправним интересним заједницама, ипак се не може оспорити да је он још увек у многим својим елементима представнички, нарочито у сфери друштвено-политичких заједница. Међутим, једна развијенија, а тим пре једна самоуправна социјалистичка демократија нужно тражи и претпоставља све непосредније одлучивање радника и радних људи, одлучивање без представника а поготово без посредника. Због тога облици непосредне демократије (класични и други) имају и морају да имају изузетно велики значај. Нацрт новог Устава у том погледу, међутим, не чини неки значајнији корак напред.

1. — Између осталих, поменуо бих, пре свега, референдум. Ова институција, као што је познато, у нашем уставном систему је крајње недовољно искоришћена, нарочито у друштвено-политичким заједницама. Међутим, нацрт Устава не даје подстицај за њену ширу примену. Нацрт, наиме, садржи, у суштини, истоветну одредбу (члан 131) о референдуму коју је садржавао и Устав СФРЈ од 1963. године.

Мислим да би, полазећи од идеје изражене у овој одредби а имајући у виду и чињеницу — како рекох — да референдум у пракси уопште није нашао своје место, требало у самом Уставу предвидети тачно одређене случајеве поводом којих би се морао расписати референдум. Тако, сматрам да би било добро ако би се о важнијим законима и другим политичким актима одлучивало путем референдума, те би Устав требало да обавезе на одговарајући начин скупштине да у таквим случајевима расписују референдум.

2. — Даље, положио бих се да се у Устав унесе одредба о обавезном спровођењу јавне дискусије о појединим, важнијим законима (систем-

ским и другим), без обзира да ли би се ти закони у складу са малочас поменутиим захтевом, ставили на референдум. У нашем данашњем друштвено-политичком систему постоји могућност организовања јавне дискусије не само о уставним променама, већ и о законима. Међутим, мислим да се та могућност недовољно и непотпуно користи, тако да се о утицају радних људи на доношење закона овим путем тешко може и говорити.

Отуда, предложио бих да Устав предвиди јавну дискусију као редовни елемент законодавног процеса, тј. редовну фазу у поступку доношења појединих закона, с тим да организатор и носилац те јавне дискусије буде Социјалистички савез. Овакво уставно институционализирање јавне дискусије би несумњиво представљало допринос демократизацији законодавног процеса, непосреднијем и активнијем ангажовању радних људи, као што би допринело и обогаћивању функције и улоге Социјалистичког савеза у друштвено-политичком систему.

3. — Најзад, сматрам да би у Уставу СФРЈ неизоставно морала да постоји и изричита одредба о зборовима као облику непосредне демократије. Ако је тачно да зборови — начелно гледано — пружају могућност за договарање, информисање, контролу, па и за одлучивање, онда њихов — како се обично сматра — релативан неуспех у нашој досадашњој политичкој пракси не би никако смео да доведе до њиховог занемаривања. То тим пре што мислим да узроке тог неуспеха не треба тражити у карактеру саме институције, већ, по моме мишљењу, у недовољно уложеном напору да се у пракси отклони оно што је кочило њихову афирмацију. Шта више, у условима делегатског система који напрт Устава уводи у наш друштвено-политички систем као и у условима развоја месних заједница на чему нови Устав такође инсистира, институција збора постаје по моме мишљењу неопходна.

Из свих ових разлога предложио бих да се у Устав (можда у чл. 100. и 102) унесу одредбе о зборовима са прецизним назначењем њихових функција.

III. — *Начело демократског јединства власти и скупштински систем.* — Друго о чему желим да говорим јесте потреба доследног спровођења начела демократског јединства власти и скупштинског система, схваћеног — наравно — у његовом правом, научном смислу.

Сматрам, пре свега, да у условима нужности постојања представничког система једно питање постаје изванредно значајно. То је питање положаја и улоге скупштине у друштвено-политичком систему. У демократској и прогресивној политичкој теорији је одавно прихваћен став по коме једна истинска демократија тражи и претпоставља јачање демократских представничких тела и њихове улоге у уставном и политичком систему. То се изражава у успостављању скупштина као највиших органа власти са активним и централним положајем у систему. И управо, по моме мишљењу, у томе и лежи суштина начела демократског јединства власти и скупштинског система. Ако би то било тако, онда је сасвим разумљиво што је ово начело одн. скупштински систем као такав постао значајна карактеристика нашег друштвено-политичког система.

Отуда и сматрам да је нужно наставити са преображајем наших скупштина у правцу њиховог прерастања у стварно највише органе власти

и органе друштвеног самоуправљања. При томе, мислим да би требало подржати тенденцију да наше скупштине буду у конституисању политике и у вршењу законодавне функције једно „отворено“ тело које ће предлоге и иницијативе самоуправних и других друштвених организација да повезује и прихвата и на бази заједничких интереса да доноси одлуке, законе, и др. У томе и лежи њена друштвена улога у нашем друштву, али и одговорност пред друштвом.

Нацрт новог Устава, такав се утисак стиче када се посматрају његове начелне одредбе, не напушта концепцију о скупштинском систему, али — чини се — садржи извесна решења која би ваљало преиспитати управо са становишта доследности у спровођењу концепције начела демократског јединства власти и скупштинског система. Када то кажемо, мислим како на извесна решења која од раније већ постоје и чине саставни део нашег данашњег система, тако и на извесна решења која по први пут предвиђа нови Устав. Да их поменем.

1. — Тако, нацрт Устава СФРЈ у својим начелним одредбама о основама скупштинског система (чл. 125) и у одредбама о организацији федерације (чл. 323) предвиђа право извршних органа скупштина да доносе прописе за извршавање закона и других општих аката скупштине. Ово генерално овлашћење за доношење прописа за извршавање закона и других општих аката скупштине Савезно извршно веће и друга извршна већа имају у својим рукама и данас на основу постојећих уставних прописа.

Склон сам да у овом генералном овлашћењу извршних органа видим проширење њихове нормативне надлежности и могућност јачег задирања у нормативну функцију, што не доприноси остварењу поставке концепције скупштинског система о скупштини као основном носиоцу нормативне функције. Отуда, предложио бих да се из чл. 125. и 323. нацрта Устава изостави генерално овлашћење извршних органа и да се овим органима да право да доносе прописе за извршавање закона и других општих аката скупштине само када су тим законима и тим општим актима на то овлашћени.

2. — Даље, нацрт Устава (чл. 125. и 336) изричито предвиђа, а то значи задржава право извршних органа да подносе колективну оставку ако сматрају да нису у стању да обезбеде спровођење политике и извршавање општих аката скупштине или да не могу вршити своје функције ако се не донесе одређени акт.

Посматрано са становишта концепције скупштинског система, мислим да извршни органи не могу располагати оваквим правом с обзиром да у њему лежи могућност вршења притиска на скупштину. Отуда и сматрам да би било у складу са основном тежњом и самог нацрта Устава да спроведе концепцију скупштинског система ако право подношења колективне оставке не би било дато Савезном извршном већу и другим извршним органима. Зато бих и учинио предлог да се из чл. 125. и 336. нацрта Устава ово право изостави.

3. — Од нових решења у механизму скупштинског система које предвиђа нацрт Устава СФРЈ поменуо бих, пре свега, оно које је записано у чл. 128. нацрта. Овом одредбом нацрта Устава предвиђа се формирање једног посебног органа који би био састављен од функционера који руководе

органима управе и од других чланова. Тај орган би имао функцију координирања и усклађивања рада органа управе у спровођењу политике и извршавању закона и других прописа и аката скупштине, као и вршења извршно-управних послова. Тај орган би био одговоран скупштини за свој рад.

Имајући у виду карактер, положај и улогу органа управе у једном правом скупштинском систему, мислим да формирање једног оваквог колегијалног органа не би било у складу са концепцијом скупштинског система. У овоме ја видим формирање једне врсте владе. Инститүција владе, међутим, не само да начелно није у складу са концепцијом скупштинског система, већ сматрам да ни у пракси не би одговарала нашим хтењима у погледу положаја и карактера управе. Вероватно је да би у пракси стварање владе водило конституисању солидарне одговорности, проширењу функција и јачању уопште овога тела. Функције које се овом телу дају и ради којих се оно формира, могле би да буду остварене и без његовог уставног институционализирања. Наиме, координирање и усклађивање рада органа управе може да се постигне и фактичким договарањима свих или заинтересованих функционера који руководе органима управе. Из тих разлога, предложио бих да се у чл. 128. не предвиди формирање поменутог тела, већ само могућност договарања у циљу координирања и усклађивања рада органа управе.

4. — Најзад, и са тиме бих завршио, поменуо бих и ново решење предвиђено у чл. 125. нацрта Устава. У концептирању скупштинског система нацрт Устава предвиђа да се у скупштини образује веће за вршење политичко-извршне функције скупштине и других послова из надлежности скупштине од општег политичког значаја. Стиче се утисак да би овако конституисано тело имало двоструки карактер — с једне стране, ово тело би имало карактер једног политичко-извршног органа скупштине, а с друге стране — карактер скупштинског дома одн. већа.

Сматрам да је идеја којом се инспирише предложено решење — уколико је то та идеја — прихватљива и сагласна са концепцијом скупштинског система. То би била идеја о што тешњем везивању политичко-извршне функције за скупштину. Међутим, чини ми се да реализација ове идеје није спроведена на одговарајући начин. Дајући овом телу истовремено и карактер политичко-извршног органа са политичко-извршном функцијом, као и карактер скупштинског дома и одређујући да у том својству равноправно одлучује са надлежним већем самоуправних заједница о одређеним питањима, нацрт Устава ствара један специфичан скупштински дом који ће нужно постати дом са доминирајућим положајем у скупштини, посебно и у односу на већа самоуправних заједница. То се, међутим, очигледно не жели. Осим тога, у раду овог тела би могле настати и тешкоће због његове вероватне гломазности. Тешко да би се од овог тела могла очекивати оперативност и ефикасност у раду, а као политичко-извршни орган оно би требало да се одликује управо овим карактеристикама. Из свих ових разлога, zaloжио бих се за то да се очува институција извршног већа као политичко-извршног органа скупштине, а са тежњом да се тешње веже за скупштину и тиме оствари идеја о извршном већу као једном од скупштинских одбора.

*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 постићи.

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, након 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 заузети 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 ствари 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. Правилни 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 материјама 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 изналазимо 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 забрањено преузимати 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. Овде 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. Оперисхе 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 садржина, 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, дискуссионих 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.

*Др Златија Букић:*

## О НЕКИМ НАЈЗНАЧАЈНИЈИМ ПРОМЕНАМА У ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ПРЕМА НАЦРТУ УСТАВА СФРЈ

На самом почетку свога прилога дискусији о Нацрту устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, указала бих на неке моменте. О појединим од њих већ је овде било речи, и ја се извињавам уколико буде извесних понављања.

Најпре, вратила бих се и ја на оно начелно питање о коме је овде било говора. Наиме, у нашем друштву се доста често могу запазити извесне дилеме у погледу релативно честих промена Устава, односно неопходности да се реални друштвени односи и токови у прилично кратким временским интервалима, углавном десетогодишњим, излажу уставној ревизији и реформи. За одређени скептицизам у том смислу, најчешће се наводе примери земаља које имају веома „чврсте и стабилне“ уставе које понегаде и вековима не мењају. Сматра се, при томе, да су такви устави израз стабилности друштва, с једне стране, а да они опет са друге стране и сами доприносе јачању и учвршћивању реалних друштвено-политичких односа у таквим земљама. У овом тренутку, наравно, немогуће је упуштати се у ближа разматрања и оцене о томе шта значе ти „вечити“ „непроменљиви“ устави, па и шта значи стабилност друштвених односа у конкретним земљама и како се она одражава на устав.

Ради се иначе о веома сложенем проблему односа устава и стварности, подложном одређеним законитостима које на тој релацији делују на овај или онај начин, али се не могу избећи сасвим сигурно.

Када је реч о југословенској уставности, онда свакако треба имати у виду сасвим специфичне моменте који опредељују карактер те уставности у целини, па тиме и пут њеног развојка. Релативно честе промене Устава у нас резултат су, чини се, двеју основних чињеница: изразите динамизираности друштвених односа и, посебно, карактера и концепта устава који је прихваћен у нашем друштву.

Што се прве чињенице тиче, чини се да није потребно посебно објашњавати то да је наше самоуправно социјалистичко друштво још увек на почетку свога конституисања, и да је као такво подложно интензивним променама како реалних односа у њему тако и форми у којима ће се ти односи институционализовати и учвршћивати. У том смислу ово друштво мора проћи одређене развојне етапе које су неизбежне и објективно условљене. У томе развоју линија континуитета у развоју самоуправног со-

цијализма као циља друштвеног развитака, никада није дошла у питање, и то је оно што представља основну вредност. Међутим, у току остваривања тога циља, реални односи и токови, као и форме њиховог изражавања, мењали су се доста брзо и интензивно, а сви знаци говоре у прилог закључку да ће тако бити и убудуће. То је уосталом императив одређен основним циљем и правцима развитака Југославије.

Релативно честе промене Устава, како сам истакла, опредељене су исто тако и самим његовим карактером. Наиме, ако се пође од тога да је у нас прихваћен такав концепт устава по коме овај акт мора у најширем смислу обезбедити и учврстити основе самоуправних социјалистичких друштвено-економских и друштвено-политичких односа у сваком историјском тренутку, али да са друге стране никако не сме доћи до тога да устав постане тесан оквир за развој тих односа, већ да им сам мора давати импулсе за брже трансформисање, — онда је с обзиром на несумњив динамизам нашег друштвено-политичког система, разумљиво да никакав устав који би тежио да буде трајан и непроменљив не би могао да задовољи оба захтева, који су, у ствари, интегрални део његове основе функције у друштву у развиту.

У томе су основни разлози релативне краткотрајности уставних докумената у нас.

Нацрт устава који имамо пред собом представља органски наставак досадашњих фаза у развоју наше уставности. Целокупна његова садржина, као и основно опредељење, показују да се линија континуираног развитака уставности њиме не само прекида, већ добија нову потврду и импулсе. Овај Нацрт устава је посебно наставак прве фазе уставних промена, завршене 1971. године, при чему он, пре свега, дограђује многа решења из претходне фазе, а затим уноси и низ нових решења.

Прва карактеристика Нацрта која се на самом почетку запажа, јесте његова релативна опширност и доста детаљан приступ низу области. Такво његово својство последица је и израз реалних потреба, као и одговарајућег концепта који је фундиран на тим потребама.

Наиме, у ситуацији када постоји општа сагласност о томе да је неопходно обезбедити јединство друштвено-политичког система, с једне стране, а са друге стране гарантовати и обезбедити велику самосталност социјалистичких република и аутономних покрајина, затим многобројних самоуправних субјеката који делују у томе систему, сигурно је да није могуће, нити је добро имати устав који би био начелан и декларативан.

Опширност и привидно детаљистички приступ не би се зато могли ценити као слабости Нацрта, већ пре као његова свеобухватност која одговара реалним захтевима. Међутим, овај закључак не значи да се не би могла извршити одговарајућа скраћивања и нарочито синтетизовања низа предложених одредаба. Има у Нацрту прилично места где би се опширност могла избећи, где она заправо смета ефикасности.

Нацрт максимално тежи да да оквире и основе за развитака самоуправних производних односа и социјалистичке демократије, како би што јаче обезбедио сигуран правац њиховог позитивног развитака, и на тај начин сузио могуће просторе за стихију у било којој области, као и нега-

тивне тенденције које су се до сада у друштвено-политичком развиту испојиле.

Најзначајније промене које доноси Нацрт новог устава свакако су оне које карактеришу област друштвено-економских односа. Он, притом, полази од решења Устава од 1963. и Амандмана XXI, XXII и XXIII, и тежи да их доведе до краја.

Решења која он предлаже, имају као основни циљ што непосредније остваривање класних, економских и политичких интереса радних људи, афирмацију удруженог рада, као основе на којој израста целокупни друштвено-политички систем, уз консеквентну потврду интегритета друштвене својине и истицање и обезбеђење уставне обавезе њене заштите у свим сферама.

Чини се да је концепт основне организације удруженог рада, као облика најнепосреднијег остваривања самоуправљања удружених радних људи утемељен радничким амандманима од 1971., доследно изведен до краја.

Оно што представља посебну вредност Нацрта јесте успостављање реалније релације између радних људи у радној организацији, и радничке класе и друштва у целини. Низ решења иду за тим да се обезбеди што чвршће повезивање интереса радних људи у основној организацији удруженог рада и интереса радничке класе односно друштва као целине. Отуда обезбеђивање одређених инструмената друштвеног регулisaња и усмеравања удруживања рада и дохотка у циљу очувања јединства процеса удруживања, представља свакако велику вредност Нацрта у овој области.

Другу значајну област у којој се предлажу дубоке промене представља политички систем. У ствари, ове промене означавају надградњу и наставак система самоуправљања у удруженом раду. Њихов је циљ у томе да се обезбеди што непосредније повезивање интереса радничке класе и радних људи, с једне стране, и власти и управљања друштвеним пословима, с друге стране.

Полазна позиција ових промена састоји се у чврстом ставу да се проблеми друштвеног положаја радног човека не решавају само у организацијама удруженог рада и другим самоуправним асоцијацијама. Самоуправљање радних људи и њихов одлучујући утицај у друштву не могу се остварити уколико се не гарантује њихов одговарајући положај у домену политичког система, на нивоу општине, републике и федерације. Отуда промене које се предлажу у федеративном, скупштинском и комуналном систему имају крупан значај за даљи развој нашег друштвено-политичког система у правцу што јаче афирмације радног човека.

Осврнула бих се са по неколико речи само на оно што ми се чини најзначајнијим у овим областима, а што Нацрт устава утврђује.

У погледу федеративних односа у нашој земљи, како је и јуче речено, Нацрт прихвата концепт који је заступљен у амандманима из 1971. год. Битно је то што се још више инсистира на сарадњи и договарању република и аутономних покрајина. Наравно веома је значајно то што су организациони облици њихове сарадње далеко више прилагођени новом карактеру и улози федерације и федеративних односа, и што су читава структура и функционисање различитих институција у систему, адекватније ин-

тегрисани у овај нови концепт социјалистичког федерализма у Југославији. Ту, пре свега, мислим на целокупни механизам скупштинског система и то система са његовом двоструком функцијом: као система који има за циљ да обезбеди, афирмише положај народа и народности на једној страни, а на другој страни удружени рад.

Нацрт новог устава доследније развија скупштински систем. Начелна оријентација изградње овог принципа не само да није напуштена, већ се од ње пошло, али са циљем да се самоуправни производни односи још чвршће уграде у основе структуре политичке власти радничке класе и свих радних људи управо да би се овај систем развијао на својим самоуправним и демократским основама.

Класични концепт скупштинског система у ствари се дограђује тако што се у њега уграђују они елементи којима се превазилази традиционални политичко-представнички систем у коме је скупштина изграђена као некакав општеполитички представник грађана као поданика државе. У ствари, смисао делегатског система је у томе што тежи да оствари такав скупштински систем у којем интересе удружених радних људи у скупштинама непосредно изражавају и заступају њихови делегати.

Самоуправна већа у скупштини, изграђена на бази колективних делегација радних организација треба да обезбеде одлучујући утицај удруженог рада. У том смислу чини се да би било погодније решење по коме би постојало више самоуправних већа у структури скупштина на свим нивоима (можда, осим скупштине у федерацији) да би се непосредни интереси свих радних људи што више изразили, а тиме и постали чвршћа основа за формирање заједничког интереса свих радних људи и целе радничке класе.

Чини ми се да би у духу скупштинског система било чвршће повезивање управе са скупштином. Нацрт устава тежи за самосталном и одговорном управом, при чему је њена самосталност битно опредељење.

Сигурно је да су многе слабости у досадашњем развоју друштвено-политичког система произлазиле из неодговорне и несамосталне управе, али је исто тако оправдано страховање да извесно јаче осамостаљивање управе у односу на скупштину, може довести до супротних деформација у скупштинском систему. Отуда би чини се било потребно успоставити чвршћи механизам односа скупштина — органи управе, као и непосреднији механизам ових односа, који би морао континуирано функционисати. У том смислу, а у логици скупштинског система, била би конкретнија права скупштине према, на пример, функционерима управе када они не остварују своју надлежност на одговарајући начин, или одређена непосредна овлашћења према њиховим актима. У ствари, заложила бих се за још чвршћу и непосреднију везу скупштине и управе, и посебно самоуправних већа у скупштини и управе која треба да спроводи утврђену политику и акте.

Нацрт је обезбедио ефикаснији механизам међусобних односа између Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа.

Оно што бих овде приметила је то да Нацрт опредељује Савезно извршно веће као извршно-управни орган и ако је садржина функције која



му је поверена чисто извршно-политичка. Разумљиво је да се то чини због тога да не би дошло до дуплирања политичко-извршне функције с обзиром на политичко извршно веће Скупштине. Мислим да не би требало само из тих формалних разлога говорити о извршно-управној функцији. Пре свега што је терминологија непрецизна, као и на многим другим местима, а што је главно, ради се о политичко-извршној функцији Савезног извршног већа по целокупној њеној садржини.

Исто тако, поставила бих питање које је, такође, овде јуче било постављено, а наиме, да ли је добро решење да се да генерално овлашћење СИВ-у за доношење прописа за извршавање савезних закона или то пак треба условити овлашћењем предвиђеним од стране Скупштине у самом закону.

Нацрт устава инсистира на комүни као основној друштвено-политичкој заједници на којој се изграђује целокупна зграда друштвено-политичког система. Он зато јасно изражава став да у комүни радни људи остварују све своје интересе сем оних које према Уставу остварују у ширим друштвено-политичким заједницама.

За афирмацију оваквог концепта комүне од значаја је не само поставка о томе да је општина самоуправна и основна друштвено-политичка заједница заснована на власти радничке класе и свих радних људи, већ и посебна чињеница да устав утврђује само глобално функције, права и дужности општине, ограничавајући истовремено право на утврђивање тих права и дужности на устав, покрајински уставни закон и статут општине. Мислим да је ово од посебног значаја, с обзиром на то да пружа чвршће гаранције да ће се остварити самосталност комүне и да ће статут као највиши акт конституисања општине моћи да изрази њене специфичности и тако постати што је могуће више оригиналан и аутономан акт.

Нарочито је значајно што Нацрт елиминише могућност законског уређивања права и дужности општине, што је у досадашњем периоду јако сужавало могућност самоуправног конституисања општине. Овде бих указала на један моменат. Чини ми се да не би била у духу комуналног система који изграђујемо, дакле његовог концепта, могућност која је предвиђена чланом 105. Нацрта устава по којој се успоставља право Устава и покрајинског уставног закона да одреди обавезно удруживање општина у регионалне заједнице као друштвено-политичке заједнице. Ово поготову с обзиром на први став наведеног члана, по коме општине међусобно сарађују на принципима добровољности и солидарности, удружују средства и образују заједничке органе, организације и службе за вршење послова од заједничког интереса.

Мислим дакле да би требало елиминисати могућност обавезног удруживања, већ то оставити самим општинама да чине уколико буду мотивисане својим интересима, а на бази споразумевања и договарања.

То би била само нека моја размишљања и запажања у погледу Нацрта новог Устава СФРЈ.

На крају само још неколико успутних напомена.

Мислим да би месне заједнице као облик остваривања самоуправљања грађана требало да буду непосредно заступљене у свим скупштинама

на свим нивоима од општинске, покрајинске, републичке до савезне скупштине. Представљање месних заједница не би требало да се заврши на општини како је то предвиђено у Нацрту.

Затим, не знам који су разлози што је Уставни суд Југославије изгубио из своје надлежности заштиту основних слобода и права човека и грађанина. Нисам била сигурна ни да је решење у овој материји које је садржавао Устав од 1963. године било најпогодније, а сада сам још мање сигурна да би било добро решење да се, без обзира на све друге облике и могућности заштите ових слобода и права, ова проблематика изузме из надлежности Уставног суда.

Дала бих овде само једну примедбу на систематику Устава. Мислим да би део III који носи назив: „Односи у федерацији”, могао да буде саставни део главе II „Основе друштвено-политичког система”. Федеративни систем представља интегрални део основа друштвено-политичког система, а с обзиром и на садржину овога дела, мислим да би он могао да се уклопи у наведену главу. Разумљиво је да права и дужности и организација федерације буду издвојени у посебан део.

На крају придружила бих се оним захтевима које смо и јуче и данас овде чули, по којима треба где год је могуће што више уједначити терминологију примењену у Нацрту. Свесна сам да то с обзиром на разне разлоге није свуда могуће. Тако када се ради о области федерализма то није могуће до краја извести, јер се управо овом различитом терминологијом хтело извршити нијансирање овлашћења, с обзиром на основна решења по којима више нису позната искључива и остала права федерације, али професори Благојевић и Стјепановић су јуче показали да има доста места где би ово уједначавање терминологије не само требало извршити него би било и неопходно. Непрецизна терминологија, између осталог, може довести до различитих тумачења и неразумевања.

*Др Предраг Шулејић:*

## УСТАВНОПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ОСИГУРАЊА ИМОВИНЕ И ЛИЦА

Ја ћу говорити о оном делу текста Нацрта новог устава који се односи на осигурање имовине и лица.

Желим одмах да напоменем да је немогуће говорити о уставно-правном регулисању области осигурања искључиво на основу овог текста који је пред нама, ако се не узме у обзир и оно што су донели уставни амандмани од 1971. године и што је посебно важно, то желим да нагласим, пракса примене уставних амандмана од 1971. године која ево већ 2 године траје.

Када се у учбеницима права и економије жели да истакне значај делатности осигурања, онда се обично подсећа на Марксове речи који је у III тому „Капитала“ рекао на једном месту да је осигуравајући фонд једини фонд који поред фонда за акумулацију мора да постоји и после укидања капиталистичког начина производње. Но, значај делатности осигурања такође може да се у једној земљи сагледа и према месту које му даје законодавство.

У нашој земљи законом је до сада увек област осигурања проглашавана за тзв. делатност од посебног друштвеног интереса. Уставни текстови су је дотицали утолико што су одређивали да је Федерација та која је искључиво надлежна за регулисање односа осигурања.

1971. године у уставним амандманима догађа се нешто веома значајно за област осигурања, а то је да осигурање као делатност добија по први пут код нас (ја нисам стручњак за упоредно уставно право, верујем да је то један од ретких случајева у свету), своје место и у највишем правном акту једне земље.

И ево коначно имамо пред нама текст Нацрта новог устава који у знатно развијеном облику та начела из амандмана из 1971. године доноси у два посебна члана.

Стога прво питање које се неминовно може поставити јесте откуда такав значај осигурања, и да ли је потребно дати му такво место у Уставу као највишем правном акту једне земље. Неминовно је ако се жели дати одговор, указати на једну еволуцију која се у задњих неколико година догодила у овој области.

Најпре је дата политичка оцена осигурања од стране друштвено-политичких организација, а затим шире јавности, која сажето може да се формулише на следећи начин: Осигурање спада у оне делатности у којима

је друштвени капитал који се у њима концентрише измакао непосредној контроли и управљању од стране радних људи који су га створили и чији је он у ствари отуђени део вишка рада. То је отуђена сфера друштвене репродукције, где не постоји демократска контрола располагања средствима нити је употреба тих средстава подређена интересима радног човека. И даље постоји тзв. монополска концентрација у осигуравајућим заводима (што се догодило и у банкама и у трговини), која је довела до стварања центара финансијске моћи.

Отуда су постављени веома јасни захтеви да се изврши коренита промена друштвено-економских односа у осигурању на следећим принципима.

Прво, и поред тога што им овај капитал не припада власнички (у том моменту када је оцена дата, та је оцена једино и морала бити дата), радни људи који су створили тај капитал, који су стварни његови економски носиоци, треба да имају искључиво право управљања и контроле над њим.

Друго, треба прићи укидању анонимног капитала у осигуравајућим организацијама и онемогућити задржавање тзв. капитал/односа, тј. сопственичког права на трајно извлачење дохотка из организације у коју је неко уложио своја средства.

И најзад, на трећем месту, треба онемогућити трајно и неоправдано преливање средстава из једне у другу грану осигурања, по правилу из суфицитарних у дефицитарне, а нарочито из друштвеног у приватни сектор.

Сасвим је разумљиво да, ако се хтело да се ови захтеви остваре, да се спроведу у дело, онда је то значило да је морало доћи до корених промена, не само у економском, него и у правном положају три основне категорије лица, која постоје у односу осигурања. То су оснивачи завода, осигураници и радни колектив осигуравајућег завода.

Од времена када је дата ова политичка оцена, па до овог текста који је сада пред нама, није прошло много времена, али су се догодиле огромне и суштинске промене у односима осигурања.

Прво оживотворење ових захтева донео је уставни Амандман XXII у својој тачки 8; истина, та тачка сама по себи више је указала на принцип промене постојећих односа, него што је дала нека конкретна решења. Али она и није могла бити посматрана изолована, сама за себе, него је морала бити посматрана у склопу са осталим решењима која су уставни амандмани од 1971. године донели. Ево основног принципа који је донела тачка 8, Амандмана XXII: „Право на управљање и расподелу средстава у осигуравајућим организацијама имају они који су их и удружили”. При томе је амандман упутно на положај лица која удружују средства у банкама, па је рекао да лица која удружују средства у осигуравајућим заводима „у начелу имају исти положај као они који удружују средства у банкама.”

Упоређење није било баш најсрећније, и касније се показало да је у практичној примени оно довело до извесних тешкоћа. Но принцип је морао бити посматран у заједници са још неким основним начелима амандмана од 1971. године, а нарочито у складу са захтевом за оснивање основних орга-

низација удруженог рада, тамо где је то било потребно, и у складу са начелом да радни људи управљају средствима, не само у основној организацији удруженог рада у којој они раде, него и оним вишим облицима удруживања у којима они улажу своја средства. Дакле, то је био основни правац означен уставним амандманима од 1971. године.

Међутим, велики посао је тек сада предстојао. Одмах су се појавила веома практична питања на која није било лако дати одговоре.

Прво питање се поставило ко су ти људи, ко су та лица која „удружују“ средства — термин који је уставни амандман употребио. Јесу ли то осигураници или су то поред осигураника још и оснивачи, другим речима, да ли се право управљања стиче путем плаћања премије, или се оно стиче и по основу оснивачког улога? Даље, да ли треба да учествују у управљању и они који удружују свој рад, то значи радни колектив осигуравајућег завода? Даље, колико основних организација удруженог рада треба основати у осигурању (посебно, да ли свака филијала, пословна јединица садашњег осигуравајућег завода, треба да постане основна организација удруженог рада?).

Треба одмах рећи да су се у пракси веома тешко ломили отпори, негде свесни негде несвесни, и да је требало да се догоде извесне промене у свести људи да би се дошло до неких резултата.

На првом месту истицано је да радни колективи осигуравајућег завода не могу да буду третирани на тај начин да буду искључени из управљања средствима осигурања; прве реакције које су биле запажене у осигуравајућим заводима говориле су да се тиме радни колектив деградира, да се он ставља у неки подређени положај, у најамни положај, да је то понижавајући однос, да људи који раде у осигуравајућим заводима не могу да постану сервис који ће бити плаћен по основу некаквог уговора.

Даље, истицано је да оснивање основних организација удруженог рада у осигуравајућим заводима значи распарчавање завода и да је крајњи циљ тога да трпи основна функција осигурања која се састоји у томе да се што више концентришу средства, да се створе што јачи заводи, да се организује већа рационалност, сигурност, боља организација итд.

Но, ипак и поред тога, што су се овакви отпори јављали развој је ишао у оном правцу који су означили уставни амандмани.

У садашњем моменту ако бисмо направили једну кратку анализу онога што је постигнуто, а то је првенствено анализа онога што је у самим осигуравајућим заводима учињено, почев од статута, самоуправних споразума о удруживању, усаглашавања са амандманима итд., може се видети следећа слика: Данас се јасно прави разлика између заједнице удружених осигураника и заједнице радних људи који раде у осигуравајућим заводима. Осигуравајући завод и радни колектив људи који раде у осигурању нису више синоними.

Даље, управљање пословима и средствима осигурања припада по правилу у већини случајева искључиво осигураницима. Они су постали субјект удруживања, а не његов објект, како се то каже.

Даље, радни колектив осигуравајућих организација нема више право управљања средствима осигурања, него на основу свог рада остварује укупни приход који се утврђује путем уговора и самоуправних споразума.

Оснивачи осигуравајућих завода су у већини завода данас искључени из управљања.

У оквиру заједнице осигурања стварају се уже групације, било на територијалном или на гранском удруживању, у циљу омогућавања стварног вршења самоуправних права. — Ово треба истаћи због тога што неки садашњи заводи су као што се зна огромни, неки од њих имају на стотине пословница и по више од милион осигураника, и у таквим условима разумљиво је да би гломазна тела самоуправљачка представљала пре компромитовање идеје самоуправљања него што би стварно то значила.

Ове уже групације по правилу имају својство правног лица, а њихова солвентност се обезбеђује путем система интерног изравнавања ризика и посебног режима санације за случај губитака појединих основних заједница. Овај принцип није прихваћен у свим заводима.

Радна заједница осигуравајућег завода формирана је у основне организације удруженог рада према начелима уставних амандмана.

Једна општа слика која из овога излази, једна општа оцена која би свакако морала узети у обзир да се негде ишло ближе, а негде спорије у остваривању уставних амандмана, — ако би се желело да истакне оно што је најзначајније, оно што представља суштинску промену организација осигурања данас, морала би да истакне следеће: дошло је коначно и до *правног* раздвајања средстава осигурања удружених ради покрића ризика, која и даље припадају онима који су их створили, дакле осигураницима и оснивачима (то су тзв. средства техничке премије и резерве осигурања) од средстава која припадају радном колективу осигуравајућег завода (то је онај део премије који служи за трошкове пословања осигуравајућих организација). Треба рећи да је то заиста један огроман преокрет у делатности осигурања.

Ја морам на овом месту да подсетим на нешто што се у овој кући не тако давно догодило, — ви ћете се сетити оног великог саветовања о самоуправљању и руковођењу, 1969. године када је поводом моје дискусије о делатности осигурања изазвало веома велику реакцију схватање које сам изрекао да средства осигурања, да резерве осигурања и техничка премија, — дакле она средства која служе за покриће штета, не припадају радним колективима завода, него су то средства осигураника. Ја сам онда морао одмах да објасним да не мислим да правно припадају осигураницима, јер је тада било јасно да су то средства која представљају фондове завода, средства која се воде на рачунима завода, средства на којима једино завод има право коришћења и управљања.

Данас међутим, може се рећи да је дошло до тог правног раздвајања, и то, што је посебно значајно, да је у самим актима осигуравајућих организација јасно развојен радни колектив осигурања, од радне заједнице, од заједнице осигурања, од заједнице која сад има и правни субјективитет на средствима резерви и техничких премија.

Из овога даље произилази нарочито једна консеквенца на коју желим да укажем, а та је: да је дошло до суштинске промене положаја осигураника: Заправо, осигураник више није обична уговорна страна, која ступа у правне односе са осигурачем, који му, као у сваком трговачком послу, одре-

ћује цену покрића, тј. премију осигурања, док профит из посла задржава за себе. Осигураник данас постаје истовремено и осигурач на изванредан начин, јер више не сазнаје за висину премије на тржишту осигурања, него је у органима управљања заједница осигурања сам одређује. Он управља средствима која су удружена у заједници осигурања, доноси одлуке о коришћењу и располагању овим средствима, и разуме се сноси негативне последице тог пословања.

Ево при таквом стању ствари ми добијамо нацрт новог нашег Устава, који у члановима 44. и 45. у ствари представља пресек онога што се данас постигло у пракси примене амандмана од 1971. године. Довољно је само погледати став по став члана 44. и 45. па видети да су сви ови основни принципи овде већ садржани.

Најпре добили смо нов термин „заједнице осигурања”.

Иако је овде било доста речи о адекватности и неадекватности нове терминологије, специјално у овој области ја поздрављам један такав термин, јер он значи нешто заиста ново, он на јасан начин подвлачи разлику између заједнице осигураника, тј. оних који улажу средства ради покрића ризика и радног колектива осигуравајућих завода.

Ја се нећу дуже задржавати на тим начелима, само да напоменем најважније. По члану 44. су оснивачи само правна лица (не више грађани); да управљање заједницом осигурања припада само осигураницима, а не и оснивачима (што је посебно важно с обзиром на постепено уклањање тзв. капитал-односа о коме сам мало пре рекао пар речи); положај радника у радној заједници уређује се уговором са заједницом осигураника. Члан 45. указује најпре на распоред средстава и даје ближа права осигураника у тој расподели и, у задњем ставу, — на томе ћу се посебно задржати, он говори о могућности стварања посебних заједница ризика и посебних фондова од стране осигураника који се удружују ради покрића одређене врсте штете.

Одмах ћу рећи због чега желим да се задржим на овом задњем ставу. Из тога разлога што мислим да је ту пракса отишла нешто даље, него што представља решење које је дато у уставном амандману.

У социјалистичким републикама Хрватској и Словенији у задњих неколико месеци, формирало се мишљење да треба у организовању осигурања поћи пре свега од посебних заједница које обухватају осигуранике који се удружују од одређене врсте штете. Израђене су тезе од једне стручне комисије осигуравајућих завода у Социјалистичкој Републици Хрватској које су усвојене од стране надлежних органа централног комитета Савеза комуниста Хрватске, и као такве препоручене да се по њима даље уређују односи осигурања. Ове тезе су добиле велики публицитет и у осталим републикама и предмет су разматрања и других завода.

Ево ја ћу рећи у основи шта ми изгледа да није сасвим у складу са текстом који предвиђа Нацрт устава који је сада пред нама.

Према овим тезама основне ризичне заједнице осигурања тј. основни облик удруживања средстава осигурања, заједница која је *изворни* носилац права на самоуправљање и самоорганизовање, јесте заједница осигураника удружених ради заштите од сродних ризика. Тезе полазе од неотуђивог ус-

тавног права сваке групе осигураника, који се осигуравају од одређене врсте штета, да формирају своје ризичне заједнице.

Даље се претпоставља да ове ризичне заједнице посебних врста штета по самој логици ствари, по свом економском интересу морају да се удружују у шире заједнице осигурања које се, дакле, јављају као удружење појединих посебних заједница.

Предвиђа се да се у Хрватској оснује једна таква заједница осигурања, што практично значи да би садашња три осигуравајући завода, „Кроација“, „Славија Лојд“ и „Јадрански осигуравајући завод“ били интегрисани на овај начин у једну јединствену организацију.

Нешто слично се размишља и у Словенији, тако да би се садашњи заводи „Сава“ и „Марибор“ такође интегрисали у једну заједницу осигурања а која би онда била по овом вертикалном принципу уређена тако да би се свака посебна врста штете посматрала кроз један организациони облик.

Сматра се да су овакве посебне заједнице гаранција успостављања тзв. чистих рачуна. То је онај елеменат преливања средстава који је у друштвено-политичкој оцени нарочито истакнут.

Даље, сматра се да је такав начин организовања у складу са захтевима технике осигурања који захтева груписање хомогених и сродних ризика, и да она гарантује остваривање самоуправних права, удружених осигураника.

Мени се чини, упоређујући нарочито са текстом Нацрта устава, да је ово истицање посебних заједница ризика пренаглашено и да се не може узети да је заједница осигураника истог ризика основна јединка, носилац изворних права на управљање у осигурању.

Нацрт текста полази од заједнице која одговара заводу општег типа, а не специјализованог, на шта се иде у овим решењима.

Прво по самој дикцији текста, несумњиво произилази да се посебне заједнице ризика формирају у већ постојећим заједницама осигурања, а не обрнуто, да заједнице осигурања настају удруживањем претходно формираних основних заједница ризика.

Оснивачи по тексту Нацрта оснивају заједницу осигурања непосредно. Они тек тада постају осигураници, а не постоји претходни услов за оснивање заједнице осигурања. Шта више, јасно излази из текста нацрта да заједнице осигурања не морају да постоје, текст каже да осигураници могу одлучити да се образују посебне заједнице ризика за одређене врсте штете.

Ако текст члана 45. какав је сада остане у овом облику, неизмењен, онда се заиста тешко може говорити о тзв. гранском организовању осигурања, као једином који произилази из измењеног друштвено-економског положаја осигурања код нас.

Мишљења сам међутим, да овај облик гранског осигурања може имати и великих предности, иако му се у овом моменту истичу аргументи који не би ишли у прилог. Као на пример: сумње у погледу економичности; неминовна потреба преливања средстава из једне у другу грану, која ће у овом случају бити само на други начин изражена, тј. у крајњем кредитном односу између појединих грана; затим, тешкоће организовања хомогених заједница са гледишта технике осигурања, итд. На ово се може укратко од-



говорити да се и до сада у економији и техници осигурања, ризици посматрају кроз поједине врсте осигурања и да на такве ризике једино и могу бити примењени закони статистике и математике.

Даље, да се општи услови и правила осигурања доносе управо за поједине врсте ризика, да се законом прописују минимални износи почетних резерви и резерви сигурности такође за поједине врсте ризика, што је посебно значајно за солвентност и сигурност завода.

Но, без обзира на то коме се облику може дати више или мање предности, специјализованом заводу или заводу општег типа, организованом на гранском или територијалном принципу, мишљења сам да слободу бирања облика удруживања средстава ради осигурања треба оставити онима који та средства удружују. Нека их њихов економски интерес определи који облик осигурања треба да изабере, по врсти ризика, територији или по једном и другом принципу.

Стога бих био слободан да учиним предлог извесног допуњавања текста Нацрта члана 45, става II који би изразио ту идеју да се не истиче један облик организовања заједнице осигурања над другим, него да се равноправно предвиди могућност удруживања осигураника у заједнице осигурања које им више одговарају.

Према овом предлогу текст става II члана 45. би гласио: „Лица (а не осигураници, као до сада), која удружују средства за осигурање од одређене врсте штете могу образовати посебне заједнице осигурања или одлучити да у заједницама осигурања образују посебне заједнице ризика и посебне фондове“. Даље би текст ишао како сада следи, с тим што би дошло до нужног малог техничког усаглашавања.

Ја бих још један предлог учинио.

Реч је о члану 253. који у ставу 4. набраја надлежности федерације и који помиње ту између осталих и осигурање имовине и лица. Тим поводом ја бих желео да поставим питање надлежности у регулисању *обавезних* осигурања.

У Комисији Савезне скупштине за ревизију прописа из области осигурања, у којој сам учествовао неколико година док је она постојала, у неколико наврата било је дискусије о надлежности за регулисање *обавезних* осигурања и могу рећи да није о томе постигнута сагласност. По мом мишљењу не треба ни дати јединствено решење, јер за неке врсте *обавезних* осигурања може бити заинтересована једна одређена република. Друге пак области могу бити од ширег интереса за читаву федерацију.

Узмимо само примера ради, постоји у некој републици интерес да се *обавезно* осигура пољопривредна производња (друга република можда нема такав интерес); или, турско подручје у једној републици захтева неки облик *обавезног* осигурања од земљотреса док то није од интереса за друге републике.

Обрнуто, узмимо пример осигурања у саобраћају који неминовно прожима, повезује све републике и где не би могло доћи до неких парцијалних

решења; или, грађанска одговорност за накнаду штете, као што је случај са садашњим позитивно-правним решењем.

Дакле, мој предлог би био да се у овом тексту члана 253. где се говори о надлежности Федерације која регулише основе осигурања имовине и лица напомене да такође ту спадају и обавезна осигурања имовине и лица која су од заједничког интереса.

Захваљујем на пажњи.

*Др Велимир Васић:*

## ЈЕДИНСТВЕНО ЈУГОСЛОВЕНСКО ТРЖИШТЕ И НАЦРТ НОВОГ УСТАВА СФРЈ

Не би било претерано тврђење да међу многим значајним питањима у овом Нацрту устава СФРЈ питање јединственог југословенског тржишта представља свакако једно од најинтересантнијих и у исто време и једно од најсложенијих и најосетљивијих.

Ако бисмо се вратили мало уназад, тј. у време када смо почели спроводити децентрализацију у нашем систему управљања у привреди, онда бисмо се сетили многих резерви и отворених или прикривених приговора и скептичких прогноза разних критичара као што су, на пример, тврђења да ће радничко самоуправљање и прекошење на комуне низа ингеренција у привреди које су дотле припадале централним органима, водити аутомизирању привреде, да ће то довести до стварања малих и затворених локалних или регионалних тржишта да ће такво управљање у привреди бити недовољно ефикасно и слично.

Због свега тога се не само у оквиру уставних промена, до којих је долазило у току две протекле деценије, него и у оквиру припрема и доношења законских прописа који су се односили на удруживање привредних предузећа и на управљање у привредним организацијама и на друге сличне проблеме, — морало водити рачуна о томе да се спрече појаве затварања тржишта, стварања монополистичких позиција и разних баријера које би угрожавале постојање и функционисање јединственог југословенског тржишта.

Вишенационални састав Југославије и федеративни систем уређења који из тога нужно произилази, заједно са спорим решавањем националног питања у прошлости и великим диспропорцијама у погледу степена економског развоја појединих делова и региона у земљи, само још више потенцирају и чине сложенијим питање очувања јединственог југословенског тржишта.

Добро је познато да су разноврсне тешкоће и пропуси са којима смо се годинама морали борити у нашој привреди често пружали подстрека и охрабрења најразличитијим технократско-менаџерским и бирократским снагама да са много упорности заступају мишљење да се у условима друштвеног самоуправљања неће моћи обезбедити функционисање јединственог југословенског тржишта и да ће то, с друге стране, за нашу привреду, гледану у целини, представљати велики хендикеп уопште и посебно у односу на наше конкуренте на страним тржиштима. Постојање мањих, затворених

и међусобно слабо повезаних привредних целина учинило би недовољно ефикасним или би чак онемогућило егзистирање и успешно деловање великих економских и технолошких система, без чега се данас, како се стално подвлачи, не може ни замислити савремена привреда, а посебно индустрија. Тако би нашој привреди већ унапред било онемогућено успешно укључивање у међународну поделу рада, а то би уопште успорило развој читаве економике земље.

Могло би се, уосталом, навести више примера из наше недавне прошлости који су пружали довољно материјала свима онима који су се, полазећи често од разних мотива, отворено или прикривено борили против нашег система друштвеног и радничког самоуправљања и који су стално тврдили да такав наш систем не омогућава, односно у великој мери доводи у питање постојање јединственог југословенског тржишта. Треба се, на пример, сетити чињенице да ми данас немамо јединствени технолошки систем у области електрификације железница, да смо водили дуге и често бесплодне дискусије око набавке дизел и електричних локомотива и да су ту преовладале концепције по којима су набављене локомotive различитих система иако то није било најрационалније решење. Слична ситуација је и у вези са концепцијама на којима треба да се заснива модернизација телефонског саобраћаја. Треба се такође сетити и тога да смо не тако давно у појединим часописима читали или на разним скуповима слушали да би се свака република у нас морала тако развијати да представља одређену привредну целину, да свако изграђује свој привредни систем, и слично. Могло би се оваквих и сличних примера наћи још доста и у области промета, и нарочито иступања на страним тржиштима, затим изграђивања појединих предузећа, или грана тешке индустрије, када су парцијални и локални интереси доминирали у односу на интересе најширег подручја какво треба да буде јединствено југословенско тржиште.

Због свега тога уставни амандмани, усвојени 1971, односно сада прописи новог Нацрта устава посебну пажњу посвећују дефинисању и заштити јединственог југословенског тржишта. Тако се у члану 228. нацрта Устава наглашава да радни људи и народи и народности Југославије остварују своје економске интересе на јединственом тржишту. На јединственом југословенском тржишту, наглашава се даље у истом члану, радни људи и организације удруженог рада су равноправни у обављању делатности и стицању дохотка и друштвеног усмеравања привредног и друштвеног развоја на основама самоуправљања.

Сваки акт и свака радња којима се нарушава јединство југословенског тржишта проглашавају се противуставним а друштвено-политичке зајединице се у ставу 4. истог члана обавезују да се брину за обезбеђење и чување јединства југословенског тржишта. Посебно се у наредном ставу наглашава да организације удруженог рада и друштвено-политичке зајединице при успостављању и развијању међународне економске сарадње морају да полазе од отворености југословенског тржишта и равноправних економских односа који на њему треба да владају.

У члановима 229. до 233. ближе се дефинишу и разрађују основни елементи јединственог југословенског тржишта. Ту се, на пример, наглашава (чл. 229) да основу јединственог југословенског тржишта чине:

- слободно кретање и удруживање рада и средстава репродукције и слободна размена роба и услуга, научних достигнућа и стручних искустава на целој територији Југославије;
- јединствен новац, јединствен монетарни систем и монетарна политика и заједничке основе кредитне политике;
- јединствен систем и заједничка политика економских односа са иностранством;
- слободно образовање и удруживање организација удруженог рада и слободно вршење њихове делатности на целој територији Југославије;
- развијање слободне утакмице на тржишту;
- самоуправно споразумевање и друштвено договарање о унапређењу производње и промета и интегрисању друштвеног рада;
- усмеравање привредног развоја и усклађивање односа на тржишту путем друштвеног планирања.

У члану 230. ст. 1. посебно се подвлачи да је запошљавање грађана слободно и под истим условима на подручју целе државе.

У члану 232. поново се појављује одредба коју већ годинама срећемо не само у уставним текстовима већ и у одговарајућим законским прописима који се односе на рад, пословање и удруживање привредних организација и у којој се изричито забрањују: удруживање организација удруженог рада и свака делатност и радња организација и државних органа које су управљене на спречавање слободног кретања и удруживања рада и средстава и слободне размене роба и услуга или на стварање монополског положаја на јединственом југословенском тржишту којим се стичу материјална и друга пренумерална која се не заснивају на раду и стварају неравноправни односи у пословању, односно нарушавају други економски и друштвени односи утврђени Уставом.

! Најважније питање у вези са овим уставним прописима је, наравно, на који начин обезбедити њихову доследну примену и какве санкције предвидети за непоштовање и кршење ових прописа.

У овом погледу, како се засад чини, нови нацрт Устава за извесне своје одредбе предвиђа већ у садашњем тексту ако не права решења и санкције, а оно бар наговештава који органи ће се бавити контролисањем примене и решавањем спорова који могу произићи из непоштовања односно кршења тих одредби. Тако се у чл. 233. Нацрта каже да су противуставни прописи и други акти и радње којима се организације удруженог рада или радни људи на територији других република и аутономних покрајина стављају у неравноправан или неповољан положај. И у закључку овог члана се даље каже да ће спорове који проистекну из оваквих противуставних или противзаконитих аката и радњи, укључујући и спорове о накнади штете која се тиме проузрокује, — решавати суд одређен савезним законом. Штета је што се овде није ишло на нека прецизнија решења, пошто се из даљих одредаба Устава не може разабрати да ли ће то бити Уставни суд Југославије или неки други суд који тек треба да се

одреди и да му се даду одређене надлежности и права у вези са оним што је напред речено.

Што се пак тиче осталих прописа који се односе на заштиту јединственог југословенског тржишта и начина спровођења санкција у вези са евентуалним кршењем таквих прописа нови Нацрт устава само предвиђа да тек треба да се та питања регулишу, и то у вези са одређивањем права и дужности федерације и њених органа.

Тако се у члану 253, тачке 3, 4. и 11. говори о томе да федерација преко савезних органа уређује основне правне односе којима се обезбеђује јединство тржишта, затим уређује систем друштвене контроле цена и обезбеђује непосредну контролу цена робе и услуга од интереса за целу земљу; уређује и обезбеђује мере заштите од монопола и нелојалне конкуренције; уређује основе правног положаја и пословања организација удруженог рада и пословног удружења на јединственом привредном подручју Југославије; уређује обавезно удруживање радних организација у пословне заједнице кад то захтева технолошко јединство система у појединим областима привреде и кад је то од интереса за целу земљу; уређује опште услове за изрицање санкција, поред осталог и за кривична дела и привредне преступе којима се нарушава јединство југословенског тржишта.

Може се са сигурношћу претпоставити да предстоји веома озбиљан, сложен и надаре веома обиман посао да би се припремили и донели потребни прописи помоћу којих би требало заштитити и обезбедити нормално функционисање јединственог југословенског тржишта.

Када је реч о обезбеђивању функционисања јединственог југословенског тржишта и о санкцијама помоћу којих би требало штитити поштовање и примену уставних и других одговарајућих законских прописа на којима се заснива то тржиште, онда треба напоменути да све то спада, у крајњој линији, у надлежност Скупштине Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, и то, прецизније речено, у надлежност већа република и покрајина. С обзиром на то да се најважнија права и надлежности овог већа које се тичу доношења друштвеног плана Југославије и утврђивања политике и доношења низа савезних закона путем којих се, поред осталог, регулише и материја везана за одређивање основа и обезбеђивање функционисања јединственог југословенског тржишта, врше тако да се претходно увек обезбеђује усаглашавање ставова скупштина република и аутономних покрајина, поставља се питање да ли не би било целисходније и боље да је нађено неко ефикасније решење за осигурање поштовања и примене уставних и осталих прописа који се односе на јединствено југословенско тржиште.

Ово се питање поставља због тога што је досадашња пракса у вези са применом уставних амандмана, донетих 1971, који се односе на усаглашавање разних ставова република и покрајина (а та материја је сада регулисана у одељку 5, друге главе четвртог дела новог Нацрта устава), — показала да је ово усклађивање мишљења и ставова република и покрајина ишло доста споро. Треба подсетити на то колико дуго су, на пример, трајала договарања између република и покрајина у оквиру међурепубличких комитета о програму и основним задацима даљег развоја пољоприв-

вреде (тзв. зелени план), као и енергетике или колико дуго трају, рецимо, договарања између неких република о јединственом југословенском нафтоводу, толико важном за читаву земљу, да се чак ни у овом тренутку још није дошло до дефинитивног решења и до доношења одређених одлука у овом смислу.

Сви смо ми, наравно, свесни значаја који за равноправност свих република и покрајина, и, према томе за међусобно поверење, стабилност и будућност целе државе и уопште југословенског друштва, имају, поред осталих уставних прописа, и прописи који гарантују републикама и покрајинама да неће бити донете никакве битне одлуке без њихове сагласности. Али, с друге стране, и обезбеђење нормалног функционисања јединственог југословенског тржишта је свакако корисно за целу заједницу, и за сваку републику и покрајину посебно узету. То је чак услов и гаранција за успешнији, усклађенији и бржи привредни развој и целе земље и појединих република и покрајина. Због тога би сигурно било и корисно и рационално ако би се, разуме се, опет на основу договора и међусобне сагласности свих република и покрајина, приликом разматрања дефинитивног текста Устава учиниле потребне измене у томе смислу што би за то одређени савезни органи добили извесна шира права и могућност ефикаснијег, бржег и оперативнијег деловања у вези са заштитом и обезбеђивањем функционисања јединственог југословенског тржишта. Ово утолико пре што се у ери брзог развоја индустрије и посебно средстава веза, електронике, аутоматизације, у ери тзв. компјутеризације привреде и чак многих најважнијих служби у једном друштву, једном речи, у ери савремене научне и техничке револуције, — не би могло остати на релативно застарелим методама усклађивања, комуницирања и координирања и нарочито праћења развоја привреде и предузимања потребних мера помоћу којих би требало осигурати постојање и функционисање јединственог тржишта у нашој земљи и тако се користити преимућствима које оно пружа и може да пружи једној држави као што је Југославија.

*Др Боривоје Познић:*

## СУДСТВО И ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

### I — Одредбе о самоуправним судским органима

#### 1. — Опште напомене

Битна одлика ове главе, оно што је у њој ново у односу на досадашње уставно уређење, јесте увођење у наш правни систем самоуправних судских органа. Кроз те органе самоуправни социјализам изражава се и у области правосуђа. Истина, државни судови ни до сада нису били једини носиоци судске функције. У чл. 133. ст. 1. данашњег Устава предвиђено је да судску функцију, под условима одређеним на основу савезног закона, могу вршити изабрани судови односно арбитраже, а они немају карактер државних, него друштвених органа. Оно што је сада ново, то је стварање једне нове категорије, која стоји упоредо уз државно судство, и која, поред мировних већа, изабраних судова и арбитража, обухвата и неке друге органе: већа за решавање спорова из самоуправних односа и самоуправне судове. Организациони облици самоуправних судских органа нису таксативно набројани. Нацрт Устава предвиђа могућност установљавања и других облика самоуправног вршења судске функције (чл. 208). Разуме се да физиономија самоуправних судских органа није одређена већ сада, у уставном тексту. То је ствар самоуправних аката и закона, којима ће они бити установљени и којима ће се одредити њихова организација и поступак.

#### 2. — Мировна већа

Ја бих у свом излагању хтео да скренем пажњу прво на мировна већа. О тим органима говори и данашњи Устав (чл. 133. ст. 2). Само, они данас нису носиоци судске функције (чл. 132. ст. 2). Нацрт Устава им сада даје то својство већ самим тим што их обухвата појмом самоуправних судских органа, који — као што смо поменули — поред државних судова врше судску функцију (чл. 194. ст. 1. у вези са чл. 208). За мене је то са теоријске тачке становишта једна новина. Наиме, ја се прикључујем традиционалном схватању да суштинску (материјалну) карактеристику судске функције треба видети у конкретном одлучивању о томе да ли је једно људско понашање или један правни акт у складу са законом (Пошто се одлукама ванпарничног поступка не даје таква оцена, у знатном делу теорије се тој грани судства оспорава карактер судске функције). Међутим,



мировна већа, колико је мени познато, до сада нису одлучивала. Њихов посао састојао се у посредовању између странака, са циљем да ове мирно, што ће рећи споразумно, реше спор. Судаћи по тексту Нацрта, мировна већа тај свој задатак не мењају. У чл. 206. ст. 2. каже се да грађани могу споразумно решавање појединих спорова о правима којима слободно располажу поверити мировним већима (Напомињем да редакција овог текста није сасвим срећна. Јер не може се споразумно решавање поверити *трећем*. Ако се решење постиже споразумом, онда је то ствар заинтересованих, а *трећем* се поверава *посредовање* са циљем да би се такво решење постигло.).

### 3. — Избрани судови и арбитража

Следећа новина која заслужује да на њу буде указано прописана је одредбом којом се предвиђа могућност уговарања надлежности избраног суда у односима између грађана. Ова новина нема велики практично значај. Ни у иностранству није чест случај да два грађанина поверавају избраном суду свој спор који нема трговачкоправни карактер. Ипак, увођење избраног судства и за спорове између домаћих грађана треба поздравити, јер и у томе треба видети остварење тежње за подршћивање правосуђа. Поводом изабраних судова постављају се нека питања на која бих желео да се у даљем излагању осврнем.

Прво, није јасно да ли се у одредби Нацрта која отвара могућност уговарања надлежности избраног судства за спорове између грађана има у виду стални (институционални) избрани суд или и избрани суд *ad hoc*. Пошто *Lex non distinguit*, рекло би се да се у чл. 206. ст. 2. имају у виду оба облика. Ја лично нисам за то да грађани могу свој спор да изнесу и пред избрани суд *ad hoc*. Мислим да против такве могућности говоре исти они разлози који сеprotиве увођењу ове врсте изабраних судова за спорове између радних организација: ни састав таквог избраног суда, ни стил његовог рада не пружају гаранције да ће његова одлука бити на оној висини на којој треба да буде, да би, као и одлука државног суда, оправдано уживала признање од стране судова и других јавних органа и да би била предмет принудног извршења. Ако се приликом редакције текста Нацрта имао у виду стални избрани суд, онда би то требало изрично рећи.

Друго питање које се тиче изабраних судова и које је по мом мишљењу практично значајније, то је да ли радна организација може да са грађанином уговори надлежност избраног суда. Нацрт не даје на то питање изричан одговор, али логицирање упућује на закључак да се он таквој могућности не противи. Јер, ако је извесно да ту надлежност може да уговори организација са организацијом и грађанин са грађанином, тешко је видети зашто свој спор не би могли поверити избраном суду организација и грађанин. Но, ја ту имам резерве, мислим да код ове могућности треба бити обазрив. Наиме, радна организација је моћнија страна у уговорном односу, те постоји опасност да она своју економску надмоћ употреби тако што ће једном формуларном компромисорном клаузулом наметнути грађанину надлежност избраног суда, која може да конвенира њој, али не мора да конвенира и њему. Јер грађанин не мора имати у избрани суд оно поверење које има у државни, поготово ако је то један

избрани суд *ad hoc*. Поводом ове примедбе напомињем да немам у виду радне спорове.

Моја трећа примедба која се тиче изабраних судова и арбитража има термилошки карактер. Полазим од тога да је Устав основни (примарни) правни извор (*fons fontium*, како се некад говорило) у коме се употребљавају два термина: „избрани суд“ и „арбитража“. Пошто су та два термина употребљена један поред другог, требало би узети да се ради о два различита појма. Дакле, једно треба да буде избрани суд, а друго арбитража. Међутим, морам да признам да за мене није сасвим извесно шта у досадашњем уставном тексту и у Нацрту треба разумети под једним, а шта под другим термином. Моје гледиште је да под изразом „избрани суд“ треба разумети избрани суд у класичном смислу речи, што значи орган који своју надлежност за решење спора заснива на уговору странака. Термин „арбитража“ значно би исто тако друштвени (недржавни) орган за решавање спорова, али такав који своју надлежност не изводи из воље странака, него из закона или статутарног прописа (на пример, унутрашња арбитража). Међутим, дужност ми је да кажем да то није једино тумачење које је у науци изражено. Додајем и то да је у чл. 1. Закона о решавању спорова из међусобних пословних односа организација удруженог рада пред сталним изабраним судовима речено да радне организације и други видови удруженог рада могу спорове из међусобних пословних односа износити пред сталне изабране судове, па је одмах иза тога стављена у загради реч „арбитраже“. Тако редиговани текст упућује на закључак да под арбитражом треба разумети стални избрани суд, па би се могло узети да термин „избрани суд“ означава онај избрани суд који је установљен само за један спор. Пошто је, као што сам рекао, Устав основни текст у коме се говори о изабраном суду и арбитражи, било би добро да се два појма покушају кратко да дефинишу, да би се постигла њихова јасна дистинкција.

#### 4. — Самоуправни судови

За све самоуправне органе знамо, или углавном знамо, шта им је посао. Но, ништа није речено шта је задатак самоуправних судова, који се у Нацрту изрично помињу као једна врста самоуправних судских органа. Не може се прихватити да је Нацртом установљена једна подврста органа и да јој је дато име, а да је закону препуштено да одреди предмет њиховог рада. Треба, дакле, у самом Нацрту, бар на најкраћи начин, рећи нешто о надлежности самоуправних судова.

#### 5. — Састав самоуправних судских органа

Најзад, кад је реч о самоуправним судским органима, треба упутити и једну примедбу која се тиче одредаба о њиховом саставу. Ако пажљиво читамо ст. 2. и 3. чл. 197, онда бисмо могли доћи до закључка да ти органи не могу инокосно одлучивати. Јер ст. 2. тог члана каже да се број чланова *већа* у самоуправном органу одређује актом о његовом установљењу, одно-

сно споразумом странака. У том ставу се, дакле, говори само о већу. Следећи, трећи став посвећен је, исто као и први, државном суду. Не видимо зашто и самоуправни судски орган не би могао да своју функцију врши као појединац. У том саставу могу данас да решавају спорове неки друштвени органи. Имам у виду Спољнотрговинску арбитражу и друге сталне изабране судове при привредним коморама. Према томе, требало би редакцију Нацрта некако исправити да буде сасвим несумњиво да појединац може да врши функцију бар код неких самоуправних судских органа.

## II — Остале одредбе

Поред горњих примедба, које се односе на самоуправне судске органе, ја бих желео да укажем и на неке друге одредбе у глави о судству и јавном тужилаштву.

### 6. — *Нормативна подлога судског одлучивања*

Није јасно зашто државни судови суде само на основу устава, покрајинског уставног закона и закона, док се самоуправни акти самоуправних организација и заједница не помињу као нормативна подлога судског одлучивања. Ти акти су у чл. 195. наведени као акти на основу којих одлучују само самоуправни судски органи. Данас није онако како у Нацрту пише. Хоћу да кажем да државни судови примењују самоуправне акте. Остављам по страни радне спорове и ограничавам се на имовинскоправне спорове у најужем смислу речи. Тако, на пример, статутарним актом може да буде уређена супсидијарна или солидарна одговорност једне основне организације удруженог рада у односу на обавезу друге основне организације удруженог рада у саставу исте радне организације. Државни суд ће у том случају да примени акт који ту одговорност прописује.

### 7. — *Зборно суђење од стране државног суда*

Посебну пажњу привлачи одредба о зборном суђењу. Члан 197. проглашава у ст. 1. принцип да суд суди у већу, али у ст. 3. истог члана допушта одступање од тог принципа одредбом по којој се законом може прописати да у одређеним стварима суди судија појединац. Зборно суђење је значајан принцип. Сваки од три члана већа оцењује ставове друге двојице, један од њих може другима указати на моменте које они нису узели у обзир, одлука је резултат дискусије. Двојица могу својим ставовима да ублаже претерану строгост трећег или да поопштре његов благ став. Укратко, суђење у већу пружа већу гаранцију за тачност одлуке. Међутим, последњих година осећа се у нашем правосудном развоју тенденција да се надлежност инокосног суда прошири: све више правних ствари ставља се у надлежност судије појединца. У једном елаборату Савезног секретаријата за правосудне и опште управне послове, који је састављен 1969, каже се да пред општинским судовима — а они су по овом питању,

као судови најближи грађанима, од особитог значаја — 70% спорова суди судија појединац. Потребно је одмах истаћи да је тај проценат констатован у време кад је појединац судио све грађанске спорове чија вредност није прелазила 2.000 динара. Од априла месеца 1972. појединац суди спорове чија вредност не прелази 10.000 динара. С обзиром на ту промену, није неумесно поставити питање колики је данас проценат од укупног броја спорова у којима општински суд одлучује као појединац, а не као веће. Поред тога, не треба изгубити из вида да је суђење у ванпарничним поступцима и у извршном поступку у првом степену увек инокосно. Имајући све то у виду, ја бих предложио неке измене у чл. 197. У циљу да се уставни текст што више приближи стварном стању, требало би разликовати првостепени и виши суд. За првостепени долазе у обзир две могућности. Ако треба очекивати и даље јачање тенденције проширења инокосног суђења, онда би у ст. 1. требало ставити на равну ногу веће и појединца, тако што би се рекло да суд суди у већу или као судија појединац. Следећи став би предвиђао да се законом одређује у којим ће стварима у првом степену судити веће, а у којима појединац. Овакве одредбе би омогућиле да се из разлога целисходности омогући инокосно суђење и у правним стварима крупнијег значаја за животне односе грађана. Друга могућност указује се за случај да се инсистира на томе да зборно суђење остане један од основних принципа нашег правосудног уређења. Та могућност састојала би се у томе што би се став 3. изменио тако што би се рекло да се законом може предвидети да у ванпарничним и извршним стварима, као и у кривичним и парничним стварима мањег значаја, суди у првом степену судија појединац. Што се тиче поступка пред вишим судом, указујем на то да се ст. 3. чл. 197. не ограничава на првостепени поступак, из чега проистиче да појединац може да суди и по жалби. Ни у једном правосудном систему европских земаља, колико су мени ти системи познати, није прописана надлежност појединца у вишем степену. Поготово то не изгледа прихватљиво у једном систему у коме је зборно суђење проглашено за принцип. Према томе, требало би у чл. 197. непосредно рећи да виши суд суди увек у већу.

#### 8. — Судије поротници

Мишљења сам да Нацрт не треба да се ограничи на то да у чл. 202. каже да у суђењу учествују, поред судија, и судије поротници. Неопходна је једна одредба начелног карактера, којом би био ближе утврђен положај судије поротника у односу на судију. Наиме, требало би рећи да су судије поротници, у расправљању и одлучивању, равноправни са судијама. Данас таква одредба постоји у правосудним организационим законима, али мислим да она има уставноправни значај.

#### 9. — Забрана бављења пословима који су неспојиви са функцијом судије

Прво бих приметио да нисам сасвим сигуран шта је смисао одредбе чл. 204. (Судија не може вршити неку другу службу већ по принципима

радног права.). Верујем да се хтелo рећи то да се судија не може бавити делатношћу и пословима који су неспојиви са достојанством судијске функције. Ако је то смисао ове одредбе, онда напомињем да она сад постоји у правосудним организационим прописима (чл. 20. ст. 2. ОЗСОН). Мишљења сам да је то један негативан услов за избор за судију и једна забрана чије непоштовање може да повуче разрешење од судијске функције. Другим речима, одредба нема уставноправни значај. У случају да се та одредба ипак задржи у уставном тексту, онда се, под условом да она има изложени смисао, поставља питање зашто забрана о којој се овде говори треба да се односи само на судију, а не и на судију поротника. Нема разлога да се допусти могућност да се овај други бави делатношћу и пословима који нису у складу са утледом суда. Јер судија поротник је равноправан са судијом у вршењу функције. Он ту функцију, дакле, врши са исто толико достојанства као и судија од позива. Ограничење чл. 204. на судију може да сутерира мисао да учешће судије поротника у већу нема онај значај који има учешће судије, другим речима, да је суђење у већу формалност, а да стварно расправља и одлучује председник већа.

#### 10. — *Стручна спрема као услов за избор за судију државног суда*

У Нацрту се, осим негативног услова из чл. 204, не говори ништа о условима које мора испуњавати судија државног суда. То значи да се ти услови препуштају републикама и покрајинама. Доследно томе, оне не морају прописати стручну правничку спремју као услов за избор за судију државног суда. Иста примедба односи се и на јавног тужиоца.

#### 11. — *Начело делегације у односу између вишег и нижег јавног тужиоца*

Однос између вишег и нижег јавног тужиоца уређен је по принципу деволуције (чл. 214). Није логички нужно, али мислим да би било целисходно и да би одговарало природи тог односа кад би се у истом члану прописао и принцип да виши јавни тужилац може нижем поверити вршење појединих послова из своје надлежности. Ако савезни Устав не предвиди делегацију, онда се може дискутовати да ли она може бити допуштена републичким уставима. Могућно је резоновати да савезни Устав оставља питање делегације отворено, али не треба одбацити ни такво тумачење да савезни Устав утврђује потпуно однос вишег и нижег јавног тужиоца, а у том односу делегација није предвиђена. Прописивањем делегације у савезном Уставу тај однос постаје комплетан.

#### 12. — *Сиромашко право*

Међу правима о којима је реч у III глави другог дела Нацрта требало би, у вези са правом на правну заштиту, предвидети да се грађанин ослобађа трошкова судског и другог поступка пред државним органом ако би сношење тих трошкова угрозило егзистенцију његову и лица која

је он дужан издржавати. Другим речима, требало би тзв. сиромашко право уздићи на степен уставног принципа.

### 13. — *Положај странца у поступку*

По члану 191. ст. 2. Нацрта, сваком је зајемчено да у поступку пред судом или другим државним органима и организацијама употребљава свој језик и да се у том поступку упознаје на свом језику са чињеницама. Практично ова одредба значи да је суд, односно орган пред којим тече поступак, дужан да се стара за превођење, ако странка, њен заступник, сведок или вештак говори другим језиком, а не језиком суда, или на другом језику предузима писмене радње. Ова одредба не заслужује нарочите коментаре кад се ради о домаћем држављанину. Извесно је да сваки припадник једног народа или народности Југославије може пред сваким југословенским судом да употребљава свој језик, без обзира да ли је то језик суда. То право је имплицирано у једнакости грађана уопште, а посебно пред судом (чл. 136, 151. и 159. Нацрта). Интересантно је међутим, то да се одредба ст. 2. чл. 191. односи и на странце. Јер тај став почиње речју „Свакоме“, што значи да се јемство пружа и ономе субјекту који није домаћи грађанин или правно лице. Кад се ради о кривичном поступку, право оптуженог странца да употребљава свој језик, а да превођење буде задатак суда, садржано је већ у праву на одбрану (чл. 161. Нацрта). Слично томе, разумљиво је да се не може од странца сведока, за кога постоји општа дужност сведочења као и за домаћег држављанина, тражити да се сам стара за превођење свог исказа. Одредба о којој говоримо иде, међутим, и даље. Она значи да се сваки странац може, као странка у било ком поступку, не само служити својим језиком усмено на расправи, него и да може предавати поднеске на том језику, а суд је дужан да се постара за превођење. Овакво уређење, истинка, може да доведе до тешкоћа у пракси (Није лако наћи преводноца за сваки језик; превођење опширних поднесака и прилога може да на терет предрачуна суда повуче знатне издатке, за које није извесно да ће суду бити накнађени.). Међутим, упркос томе, ова одредба служи редакторима Нацрта на част, јер се са сваком побољшањем правног положаја странца пред судом остварује напредак у хуманизацији правосуђа. Али, кад је идеја прогреса на том плану већ добила своју афирмацију у Нацрту, онда мислим да треба ићи до краја и прописати начелно изједначење странца са домаћим држављанином у погледу могућности судске заштите, без обзира на узајамност. Ја при томе имам у виду прво да, и поред чл. 178, странац као тужилац пред југословенским судом унапред полаже, ако домаћи туженик то захтева, износ из кога ће се тужени, ако парницу добије, наплатити за парничне трошкове (тзв. акторска кауција). Потпуно изједначење странца са домаћим држављанином пред југословенским судом значило би, дакле, да се обавеза те кауције укида. Друго, смисао изједначења био би у и томе да се странац ослобађа претходног сношења парничних трошкова, тј. ужива сиромашко

право, под истим условима као и домаћи држављанин (Данас је странац ослобођен акторске кауције и ужива сиромашко право под условом реципроцитета.).

#### 14. — Редакцијске примедбе

Осим примедаба редакцијске природе које сам изнео горе, указујем још на неке.

а) Глава V другог дела носи наслов „Судство и јавно тужилаштво“, док глава VII четвртог дела носи наслов „Правосудни органи федерације“. Ако је у чл. 344—348. реч о правосудним органима, онда не видим зашто и глава која обухвата чл. 194—215. не би била глава о правосудним органима (И самоуправни судски органи врше у суштини исту функцију као и државни судови.). Ја бих, дакле, био за то да глава V другог дела носи наслов „Правосудни органи“ или „Правосуђе“. Мишљења сам да је термин „правосуђе“ прикладнији од термина „судска функција“, који је изразито теоријске природе.

б) У чл. 200. говори се о радном односу, иако је то термин и појам који је у законодавству напуштен.

с) У чл. 202. уместо „У суђењу учествују“, боље би било рећи „Судска већа сачињавају“ или „У име суда судску функцију врше“.

д) Чланови 211. и 227. су један поред другог сувишни. Ако је сажамање текста један од циљева даљег рада на редакцији Нацрта, онда би члан 211. могао да отпадне, пошто се чл. 227. прошири.

*Др Владимир Јовановић:*

## НАЦРТ УСТАВА И СТАТУСНИ ПРОБЛЕМИ ОСНОВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ УДРУЖЕНОГ РАДА

Промене у друштвено-економским односима и развој самоуправљања не само да оправдавају, већ и захтевају доношење новог Устава.

Парцијалне промене уведене амандманима довеле су до неусаглашености ових промена са преосталим делом уставног текста. Одатле су никле распре и неспоразуми у тумачењу. Најбољи је пример био тумачење постојећег члана 15. Устава који се односио на појам предузећа и ових нових уставних амандмана који су везани за категорију предузећа.

Међутим, пракса примене амандмана указује на неке нејасноће и празнине за које се у Нацрту не налазе решења, бар по мом мишљењу. У питању су неке одредбе о друштвено-економским односима. Ја ћу покушати да се задржим на неким од тих решења за која мислим да нису до краја јасна.

Прва група питања везана је за одредбе члана 30. који се односи на тзв. заједничке службе, и на радне заједнице тзв. заједничких служби. Према одредби става 1. члана 30. радници у радним заједницама који врше заједничке послове за друге основне организације удруженог рада, другим речима заједничке службе у привреди имају доходак, право на личну потрошњу и право на самоуправна права која нису у супротности са циљем те делатности. Оне, значи, носе назив заједничке службе, и имају ова права. При том се изричито подвлачи да оне нису основне организације удруженог рада. Став III овог истог члана говори о радним заједницама које врше послове за самоуправне интересне заједнице, друштвено-политичке органе, удружења грађана, другим речима за социјално осигурање, за политичке организације и исто тако и за радне заједнице на факултетима. Ове радне заједнице такође имају иста права на доходак, права на личну потрошњу, и на самоуправна права. За разлику од радних заједница заједничких служби у привреди положај ових других радних заједница се регулише не само уговором него пре свега законом и уговором на основу закона. Довде је текст јасан. Међутим, став III овог истог члана, говори да радници ових радних заједница, значи радних заједница заједничких служби, када постоје услови и када то није супротно циљу те организације, организују се у организацију удруженог рада у којој врше права која радници врше у основним организацијама удруженог рада. Из оваквог текста произилази да ови радници не могу да образују основне



организације удруженог рада, да су на неки начин сервис или радна заједница која врши услугу за основне организације удруженог рада у оквиру привредне организације, или за интересне заједнице у које се удружују заинтересовани грађани или друга лица.

То другим речима значи да могу бити у положају који имају основне организације удруженог рада, али да не могу бити основне организације удруженог рада.

Овај текст није сагласан осталим начелима Устава, посебно члану 36. Устава који говори о конституисању основних организација удруженог рада.

Друго, друштвено-политички, мислим да води опасности да створимо две категорије радника. Унапред кажемо да постоје неки радници који у оквиру свога рада не могу да образују основну организацију удруженог рада, мада је њихов рад такође вреднован и, према члану 36. Устава, може да буде основа за мерење рада. Јер, члан 36. Устава јасно каже да се основне организације удруженог рада могу конституисати, ако постоји услов да се рад мери према тржишним условима, или на основу односа унутар радне организације. По овоме испада да одређене категорије радника које се зову радници заједничких служби, не могу образовати основну организацију удруженог рада, и друго да могу бити изван неке основне организације удруженог рада. Значи не само да не могу сами као целина да буду основне организације удруженог рада, већ уколико немају услова, оне ће се звати радна заједница, и биће изван основне организације удруженог рада. У односу на амандмане на Амандман XXI. Значи имали би ситуацију да у оквиру предузећа, на пример постоје 5—6 основних организација удруженог рада, а да постоји једна група радника који нису ни у једној основној организацији удруженог рада. Мени се чини да ово са гледишта уставних амандмана није прихватљиво, или у најмању руку мораће се јасно казати, ако је тако зовемо да је то радна заједница због неких технолошких или других околности. Онда треба рећи да те радне заједнице имају иста права, одговарајућа права која имају радници у основним организацијама удруженог рада. А ако би тако рекли онда би могли да их изједначимо. На овај начин пошто се уговором између осталих основних организација и радне заједнице регулишу односи испало би да они не могу да врше она права која иначе радници, на средствима која остварују својим радом, могу да врше.

Ван спора је када ово кажем да ове заједнице, радне заједнице заједничких служби не могу у односу на производњу да имају иста права, у односу на основну делатност основних организација удруженог рада. Али у односу на оно што на основу уговора добију као средства за вредновање свога рада, у односу на тај део, они морају и треба по Уставу да имају иста права као и други радници. Отуда мислим да је покушај разликовања вероватно проистекао из страха да се не створе сувише мале основне организације удруженог рада, да се сам појам основног продукционог односа који везује у основи основне организације удруженог рада, на тај начин не декласира дотле да могу да се стварају неке мале парцијалне групе, на бази било каквог удруженог рада.

Поштујући ту идеју, мислим да са гледишта Устава ми не можемо да прихватимо да оно што ове заједничке службе на бази сопственог рада створе као своја средства, поготову што је Устав рекао да и интерно вредновање рада може да буде основ за конституисање основних организација удруженог рада, да они на том основу не могу да имају иста права као и други радници, у односу на тај део средстава који на овај начин остваре.

Према томе, да закључим повсдом овог питања, ја сам зато да буду и они основна организација удруженог рада, или ако немају за то услова да буду упућени у неку другу основну организацију. Ако их већ зовемо заједничким службама, да онда јасно кажемо да те заједничке службе као радна заједница имају у погледу средстава која остварују иста права као и радници у основним организацијама удруженог рада.

Друго питање на које сам хтео да скренем пажњу односи се на одредбе чланова 44. и 45. које се тичу области осигурања, а о коме је овде већ било речи. Ја посебно скрећем пажњу на ово питање, пошто постоји опасност да се неке разлике у тумачењу ових одредаби погрешно искористе. Ево о чему се ради. Већ је поменуто да се осигураници у оквиру осигуравајућих завода као заједница осигурања могу према садашњем тексту Устава конституисати и у тзв. посебне или гранске уже ризичне заједнице и основне заједнице осигурања. На овај начин према овом тексту испало би да је могуће да се заводи као ризичне заједнице у оквиру свога конституисања слично основним организацијама удруженог рада, деле само на уже заједнице које би биле конституисане по принципу врсте осигурања, имовина, лица или нека друга категорија. Међутим, већ је животна чињеница да ми у нашој пракси имамо исто тако присутно конституисање по регионалном основу, да се осигураници једне регије, тј. области, уже или шире, конституишу на том принципу и да стварају основне ризичне заједнице на бази мерила територије. Ово прво решење које је прокламовано и од стране друштвено-политичких организација, као решење које одговара духу амандмана ушло је у Нацрт устава. Са друге стране у Србији, у правилу, сам једног осигуравајућег завода, конституисање тече по регионалној основи, тј. по стварању заједница на бази територијалне солидарности и узајамности. Пронстиче да је на неки начин прво решење једино амандманско, а с друге стране то даје место различитим дискусијама.

Због тога, мислим, да би се избегли овакви разговори, јер треба имати у виду, да то што одговара једној републици, не мора да одговара другој.

Друго, ми имамо чињеницу да су у пракси одређена решења заживела, а са гледишта саме делатности и један и други принцип требало би да буду присутни. Наиме, већ је овде поменуто да са гледишта саме економике осигурања, није принцип вертикалне расподеле ризика у простору једини могући начин решавања. Поред узајамности на бази сродности ризика ми, а и Устав сам прокламује, можемо да прихватимо и морамо да поштујемо да солидарност може да буде и на бази преливања средстава између појединих ризичних заједница, и нарочито за неразвијена подручја. Ми данас имамо чињеницу да се баш у неразвијеним подручјима

јавља тенденција стварања регионалних заједница и да се средства преливају из једне врсте осигурања у другу, да би се на тај начин регионални економски развој убрзао. И рецимо такво решење данас по тенденцијама које се већ јасно виде, постоји у Аутономној Покрајини Косово. Ми не можемо данас да кажемо да то што осигураници на основу солидарности могу да преливају средства из једне гране у другу, да је то сад супротно амандманима, да је супротно економци осигурања. То је исто тако опасно. За прилаз овом питању само су два момента битна. Да ли ризична заједница која се ствара као ужа заједница, са гледишта економије осигурања представља довољну ризичну заједницу која омогућава изравнавање ризика. И друго, да ли се то конституисање врши на основу воље осигураника, а да то није општина, или неко други ко намеће такво решење, већ да стварно осигураници са те територије, на бази солидарности, хоће да преливају средства.

Отуда, мислим да сам довољно јасан да би, ради тежине питања, нужно било да и овај други тзв. територијални принцип нађе места у Нацрту устава. У коначном тексту Устава, требало би изоставити ово наглашавање гранских заједница већ утврдити начело, да сами осигураници могу на основу своје воље и начела економије осигурања да стварају уже ризичне заједнице било по гранском било по регионалном принципу. Мислим да ће ово питање посебно бити од значаја. Политичка тела у неким републикама већ су заузела ставове који одговарају њиховој републици. У сваком случају бирање решења јесте ствар самих осигураника и њихове воље.

Следеће питање односи се на друштвени план. У одредби члана 58. концепција Нацрта Устава полази од тзв. индикативног плана. Друштвени план по Нацрту устава нема директивни карактер, он не обавезује.

Међутим, истовремено у самом нацрту Устава наглашена је јака жеља да се план више респектује. Ја сам и раније и пре овог Нацрта устава говорио да и по садашњим прописима план може да представља ефикасни инструменат у нашем систему, и да он мора да нађе и у виду правног решења у Уставу своју правну снагу која, на неки начин, ово респектовање може да изрази и кроз одређене правне норме. План би требало да не буде само индикативан, него да у одређеном моменту може да буде и инструменат друштвене интервенције. Ја замишљам да то може на следећи начин да се регулише. Пошто је већ Нацрт устава изразио врло јаку жељу да овакав индикативни план, који није наредба, буде поштован, ја бих ишао корак даље, па бих у Устав уградио могућност судске заштите, од аката који битно нарушавају план било да се ради о актима политичких организација, било о актима привредних организација, било о уговорима самих радних организација. На основу уставног односно законског овлашћења јавни правобранилац би могао да затражи интервенцију, да затражи усаглашавање уговора односно, акта друштвено-политичке заједнице, којим се такав акт доводи у склад са друштвеним планом. Ако тога не буде ја се бојим да ће наш друштвени план остати на ономе што је и данас, на изразу великих лепих жеља, а да ће као правни инструменат

остати без оне снаге коју би он требало да има и која је овде у Нацрту устава јасно изражена.

Следеће питање односи се на задруге. Члан 64. који говори о задругама, мења садашње стање у погледу управљања задругом.

Наиме, ми смо већ пре 10 година увели у задружном систему коегзистенцију управљања на бази задруженог принципа и на бази радничког принципа самоуправљања. У мешовитом органу, задружном савету, учествују у управљању и чланови задруге и радници који на основу радног односа доприносе развоју задруге.

Међутим, по Нацрту устава, примат се даје задружном управљању и говори се само о управљању задругом од стране чланова задруге. Учесће радника у управљању задругом, овде је потпуно изостављено и препуштено да буде регулисано осталим амандманским одредбама а које би могло да доведе до тога да се створи сличан однос као између заједничких служби и основних организација удруженог рада. Отуда мислим да би и ово питање требало појаснити. Поред тога требало би обезбедити одређено учешће чланова радне заједнице задруге у управљању задругом, јер поред управљања задругом од стране задругара које може да буде и засновано само на материјалном учешћу а не на раду, мислим да би ми морали, као што смо у данашњим прописима урадили, да принцип управљања на бази радног односа нађе у задрузи своје место.

Следеће питање такође ми се чини да је начелно. То је питање састава радничких савета. У одредбама чланова 86, 87. и 88. говори се о саставу радничких савета, о заступљености основних организација удруженог рада и о делегатском систему. Међутим, остало је нејасно и постоје различита тумачења, појединих одредби Нацрта устава, у смислу да ли та заступљеност представља заступљеност по делегатском систему тј. по броју радника, или по броју основних организација, или можда представљају истовремено коегзистенцију и могућност да се заступљеност уведе и по принципу економске снаге тј. према величини дохотка. Поштујући принцип да свака основна организација треба да буде заступљена у радничком савету, ми би ипак морали да водимо рачуна да на неки начин и принцип економске заинтересованости, такође буде присутан. Међутим, по тенденцијама које се изражавају у дискусији изгледа да принцип равноправне заступљености основних организација без обзира на економску снагу ужива приоритет у тумачењу. Мени се чини да он не би требало да буде једини принцип; он треба да остане доминантан принцип, али поред тога треба имати у виду да има одређених питања код којих би морао и принцип економске снаге да дође до изражаја. Јер, ако ми говоримо да радници треба да одлучују о резултату свога рада, онда не видим разлоге да о неким питањима која се превасходно тичу одлучивања о резултату рада, о средствима која су створена радом, да треба једнако да буде заступљен онај ко је створио 5 четвртина тог дохотка и онај ко је створио једну његову четвртину.

Међутим, ако овај предлог не буде прихваћен, ја желим да истакнем да је то био мој предлог јер ја не одлучујем, ја се ограничавам на то да кажем оно што мислим.

Треће питање јесте питање инокосних пословних органа. Два су питања о којима ћу овде покушати да дискутујем. Једно је питање оних организација код којих постоји двојност у погледу рада и управљања. Ту се ради о банкама, осигурању и о свим основним организацијама, у којима с једне стране имамо органе скупштине, где су представљени и они чија су средства, а с друге стране имамо органе радне заједнице где они нису представљени. Поставља се у пракси питање да ли у погледу извршних органа треба једно лице да врши функције извршних органа обе структуре које се јављају као самоуправне структуре, једне на средствима удруженим, а друге на средствима рада, јер с друге стране постоје схватања да треба да буду два органа, и у том случају поставља се питање ко и када их бира.

Мени се чини да би ова питања требало препустити самоуправном споразуму или уговору између радне заједнице и интересне заједнице или скупштини интересних заједница за које ови врше послове. Међутим, најгоре решење је да се на ово питање не одговори. Јер данас имамо ситуацију да директора поставља скупштина, а да се радна заједница саглашава, а решење је обрнуто, да га поставља радна заједница, а да се скупштина саглашава. А са гледишта амандмана у сваком случају, оба решења не би могла да буду њиме сагласна.

Друго питање покренуто је јуче у дискусији, а то је да ли у избору извршног пословног органа тј. директора предузећа, треба да учествују комуне, односно општине или не.

Наиме, у Нацрту ми се опет враћамо да у комисијама за предлог директора треба да своје чланове именује општина. Ово решење није ни мало ново, то је решење које смо имали до уставног Амандмана 15. Ми смо у уставном Амандману 15. то решавање укинули јер смо сматрали да је то неповерење према радницима, а сада га поново уводимо дајући радницима потпуно поверење да управљају средствима и свим другим. Мислим да овакво враћање није потребно. Ако друштвена заједница треба још да интервенише, она може да интервенише у погледу услова за избор директора за уједначавање услова кроз друштвене договоре, али да директно учествује у избору лица, мислим да то амандмани не траже.

Још два питања постоје о којима бих хтео да искажем своје мисли. Једно је питање у вези права и дужности радника да се конституишу у основну организацију удруженог рада. Ја се такође слажем са оним схватањем у дискусији које је јуче дато, да је наглашавање, да је дужност радника да се конституишу у основне организације вероватно инструктивна категорија, али да много мање доприноси решавању стварнога проблема који постоји, него тачније и прецизније регулисање овог питања.

Наиме, мени се чини следеће: да не би требало ово право конституисати као право и дужност у смислу конституисања, већ као право радника да се конституишу. Али ја бих свакој основној организацији дао право да затражи од дела своје основне организације удруженог рада, тј. од дела радника да се конституишу у основне организације. Наиме, ова дужност као опасност са гледишта друштвених односа постоји само у оквиру једне основне организације удруженог рада. Може да се деси да

неки део који има услове да се конституише и осамостали остаје у саставу основне организације удруженог рада и прелива доходак оних радника који су у тој основној организацији, који боље раде, а они иако имају услова да се издвоје у самосталну организацију то не желе, јер им је тако комотније, јер имају на пример већи лични доходак. Отуда, ја бих дао право свакој основној организацији удруженог рада, односно раднику у основној организацији удруженог рада да одређеном двотрећинском или другом већином постави питање издавања оног дела који испуњава услове да буде основна организација удруженог рада, а неће то да чини због тога што је са гледишта доходовних односа овако погодније и комотније. Овако проглашавање само са правом и дужношћу мислим да је лепше можда са гледишта уставно-правних норми, али мање са гледишта решавања питања о коме се ради.

И последње питање, али сасвим кратко, које ћу само да најавим, али нећу о њему да дискутујем, јесте следеће. Ради се о правном субјективитету основних организација удруженог рада. Овде је данас поменуто то питање. Ја не желим о њему да расправљам, јер је закон то већ решио пре Устава. Закон о конституисању основних организација удруженог рада је већ казао да су основне организације удруженог рада правна лица. На теорији је сада да објасни ову новину, да објасни појаву постојања различитих категорија правних лица. Наше поимање и приступ правним лицима у теорији грађанског и привредног права убудуће не може да буде исти као до сада.

Ипак, мислим да се, без штете по оно што се хтело, могло да приђе и другом решењу и да се оно што је суштина била а то је захтев за јачање самоуправних права самих радника у непосредном одлучивању, могло постићи и другим решењима о којима сам ја већ узимао реч раније у дискусији. О овом питању немам намеру да узимам сада реч, јер би то можда представљало, на неки начин, оспоравање нечега што је законодавац оценио као друштвено прихватљивије. И са те тачке гледишта мислим да би оживљавање ове дискусије данас водило враћању на дискусију која је вођена до момента док законодавац није рекао своју реч. Ми можемо касније са гледишта закона, као о решењу у теорији да га расправљамо, али у моменту када се доноси Устав, мислим да оживљавање ове дискусије не би било друштвено оправдано. Зато сам своје излагање ограничено само на оно што сам овде рекао. Хвала.

Др Александар М. Ваџић:

## ДРУШТВЕНИ КАРАКТЕР И РАСПОДЕЛА ДОХОТКА

Предмет мога разматрања, доходак, на први поглед чини се стручно-економским. Трагање за друштвеним основама његовог формирања и законима његове расподеле, међутим, нужно нас води до темељних обележја социјалистичког друштвено-економског система, друштвене својине и самоуправљања.

Заједничка полазна основа, на жалост, или на срећу, не води увек истом линијом закључивања. Када о друштвеној својини симултано расправљају економисти и правници, на пример, неспоразуми су лако могући, јер из различитих углова посматрања исте ствари проистичу и различити закључци о њеном друштвеном значењу. У складу са римском традицијом својине, наиме, правници својину често схватају као највише право или као скуп свих права над ствари (*Plena in re potestas*). Економисти или, боље рећи, политички економисти, пак, полазећи од Марксове одредбе, по којој „Свака производња јесте присвајање природе од стране индивидуе у оквиру неког одређеног друштвеног облика и његовим посредством” (Прилог критици политичке економије, Култура, Београд, 1960. стр. 196), када говоре о својини имају у виду друштвени облик, а то значи основе и мерила присвајања друштвеног производа односно националног дохотка, који могу, али не морају бити правно регулисани. Право својине и својина у економском смислу речи, дакле, нису исто, најпре по томе што се прво јавља само у одређеним историјским условима а друго је, као интегрална димензија производних односа, саставни део привредног живота, а затим по томе што и тамо где се јављају упоредо не фиксирају исте видове друштвене појаве о којој је реч. Уз извесно поједностављење, неопходно да би се појаве могле сагледати у чистом виду, могло би се рећи да право објашњава статику, а политичка економија динамику друштвених односа. Или, другачије речено, право одређује ко је власник постојећег друштвеног богатства, док политичка економија утврђује како је оно створено, како се обнавља, проширује и друштвено расподељује.

Имајући у виду наведене моменте, са економског становишта говорити о својини значи говорити о основама и мерилима за присвајање друштвеног производа односно националног дохотка. У том смислу, с обзиром на карактер основне организације удруженог рада, која по Нацрту устава представља „основни облик удруженог рада, у коме радници остварују неотуђиво право да, радећи друштвеним средствима, управљају сво-

јим радом и условима рада и одлучују о резултатима свога рада" (*Основна начела*, одељак III, ст. 8), доходак основне организације удруженог рада представља не само почетни оквир расподеле већ и централну категорију читавог система друштвене репродукције у условима самоуправне социјалистичке привреде.

Без икаквог образложења, поменућу да такав значај дохотка има дубоко друштвено, односно политичко-економско значење, јер се у њему на синтетички начин изражавају сва основна обележја самоуправне робне привреде. Тако посматран, доходак за систем самоуправне робне привреде има исто значење као и земљишна рента за феудални и профит односно вишак вредности за капиталистички привредни систем. Њихова сличност се, међутим, ту и завршава, јер доходак основне организације удруженог рада, будући да се ствара на основама сасвим различите, и у односу на феудално и у односу на капиталистичко друштво, потпуно нове друштвене организације рада, мора имати и има другачије основе присвајања и мерила расподеле. За сва класна друштва, наиме, карактеристично је друштвено, класно раздвајање потребног рада и вишка рада, које изражава различит положај друштвених класа у производном и свим другим привредним процесима. У социјалистичком друштву, пак, јединственост дохотка као примарне категорије читавог система изражава, на плану присвајања резултата производног процеса, сједињеност средстава за производњу и произвођача на нивоу класе, односно стицање функција рада и управљања у личности произвођача и радног човека уопште. У том смислу, у ствари, и треба схватити за многе правнике вероватно потпуно неприхватљиву уставну одредбу да „нико нема право својине на друштвеним средствима за производњу“, јер она не значи ништа друго до оно што у наставку те одредбе и стоји — да „нико — ни друштвено-политичка заједница, ни организација удруженог рада, ни поједини радни човек — не може ни по којем правно-својинском основу присвајати производ друштвеног рада, ни управљати и располагати друштвеним средствима за производњу и рад, нити самовољно одређивати услове расподеле" (*Основна начела*, одељак III, ст. 4). А пошто је од сто негативних боља једна позитивна дефиниција, добро је што у наредном ставу и изрично стоји оно што из описаног значења самоуправљања логички проистиче — „Рад човека је једини основ присвајања производа друштвеног рада и основ управљања друштвеним средствима“.

Имају ли се у виду наведени моменти, као и чињеница да привредни процес не представља линеарни, него кружни ток, однос друштвене својине и дохотка показује нам се двоструким. Пође ли се од средстава за производњу као датих, доходак је друштвен зато што су она сама у друштвеној својини. Пође ли се од раније створеног дохотка као извора постојећих средстава за производњу и текућег дохотка као јединог извора из кога се могу увећавати, друштвено присвајање дохотка услов је и основа друштвене својине над средствима за производњу, пошто се иначе она морају свести на фонд који је формиран експропријацијом капиталистичке класе у време револуције. Средњи члан, преко којег се друштвена својина средстава за производњу и друштвени карактер дохотка повезују у јединствен аналитички низ, јесте самоуправљање. У том смислу друш-



твене својине над средствима за производњу нема и не може бити не само ако производним и другим друштвеним процесима управља неко други, а не сами произвођачи односно радни људи, већ и ако резултатима тих процеса, односно створеним дохотком, не располажу и о његовој расподели не одлучују ти исти произвођачи односно радни људи као његови ствараоци.

Целина слике коју у рудиментарном облику излажем, да бих на основу ње могао оцењивати основаност решења датих у *Нацрту устава СФРЈ*, не би се могла схватити ако се изрично не каже нешто што је напред већ поменуто, иако узгред — да друштвена репродукција има робни облик, односно да су основне организације удруженог рада материјално-производно издиференциране и друштвено релативно самосталне производне јединице. Самим тим, у ствари, констатовали смо да још немамо потпуно развијену друштвену својину, у значењу које је том појму Маркс придавао, односно да ни наше, самоуправно друштво, још није у свему „удружење слободних људи који раде друштвеним средствима за производњу и своје многобројне индивидуалне радне снаге самосвесно троше као једну друштвену радну снагу“ (Маркс, Капитал, том I, ћирилица, Београд, 1947, стр. 42). Сама по себи, међутим, та констатација ни најмање не противречи ономе што је напред речено, јер она не значи ништа друго до да не живимо у комунизму, него у прелазном периоду који њему води, односно у социјализму. А да између претходног, капиталистичког, и будућег, комунистичког, друштва прелаз не може бити остварен преко ноћи, најмање самим чином политичке револуције, недвосмислено су указали још класици марксизма и јасно показало читаво историјско искуство развоја социјалистичких земаља.

Да закључим овај мали теоријски увод. Доходак основне организације удруженог рада, будући створен друштвеним средствима за производњу и удруженим радом произвођача, у друштвеној је својини. Да би се друштвена својина, с друге стране, не само обнављала у проширеном обиму већ и уопште одржала, доходак се мора расподељивати тако да се проширивањем фонда друштвене својине истовремено проширује и материјална основа удруженог рада. А то значи да, како дохотком у целини, тако и оним његовим делом који је намењен проширеној репродукцији, као његови ствараоци, располажу удружени произвођачи, што не искључује, већ, како и наше искуство показује, претпоставља да се ближи критеријуми те расподеле утврђују и на нивоима изнад основне организације удруженог рада, односно самоуправним споразумима и друштвеним договорима, а под одређеним условима и законом.

Да ли је оваква природа и на њој заснована расподела дохотка у *Нацрту устава СФРЈ* доследно изражена? Мој је утисак да није и да би неке одредбе *Нацрта*, својом недореченошћу и неодређеношћу, у овој крајње важној и не мање сложеној области, могле створити простор за многе неспоразуме и дилеме. Да би се јасно утврдило о чему је реч, биће неопходно размотрити неколико чланова *Нацрта устава*.

Друштвену природу дохотка, пре свега, на генералан начин одређује чл. 15. *Нацрта*:

„Доходак, као резултат заједничког рада радника у основној организацији удруженог рада и укупног друштвеног рада, остварен у различитим облицима удруживања рада и средстава на основу деловања законитости тржишта и на самоуправној основи друштвено утврђених услова стицања дохотка, део је средстава у друштвеној својини и о њему одлучују радници у основној организацији удруженог рада, у складу са својим уставним правима.

Остварени укупан доходак у основној организацији удруженог рада представља материјалну основу права радника да одлучују о условима свог рада и расподела дохотка и да стичу лични доходак”.

Ове одредбе, као што се види, у основи тачно изражавају друштвену природу дохотка, али би се она, по нашем мишљењу, могла изразити краће и јасније. Мислимо, пре свега, да би став 1. и став 2. требало да измене своја места, јер ако је основна организација удруженог рада ћелијски облик привредног живота, онда са њом треба и почети. Из садашњег става 2, даље треба избацити реч „укупан”, јер она може створити само забуну, пошто ни овим ни другим члановима није одређено каква је разлика између дохотка и укупног дохотка. Став 1. требало би такође преформулисати, јер је превише дескриптиван, што није неопходно, и усто дат у реченичној конструкцији која не одговара духу нашег језика. На тај начин, ако појединац може себи допустити слободу да предложи замену за оно што је радио читав тим, мислим да би чл. 15. и језички и садржински био много јаснији у следећој формулацији:

„Доходак остварен у основној организацији удруженог рада представља материјалну основу права радника да одлучују о условима и резултатима свога рада.

Као резултат заједничког рада у основној организацији удруженог рада и укупног друштвеног рада, доходак основне организације удруженог рада у друштвеној је својини”.

Сви остали елементи садржани у овом члану могу се изоставити, било зато што се подразумевају (стицање дохотка на основу деловања закона тржишта), било зато што проистичу из оног што је речено у самом чл. 15. (одлучивање о дохотку у складу са уставним правима) или што се регулишу члановима који следе (расподела дохотка, чл. 19, лични доходак чл. 20).

Следећа три члана регулишу извесна специфична питања те ћемо их само поменути: чл. 16. стицање дохотка у друштвеним делатностима и њихов однос према привредним делатностима; чл. 17. расподелу дохотка стеченог удруживањем рада и средстава основних организација удруженог рада и, најзад, чл. 18. начин располагања тзв. екстрадохотком. Пошто уставни Амандман XXI последњу одредбу није садржао, а она има извесног значаја за даља разматрања, указујемо да се, према чл. 18. *Нацрта устава СФРЈ* део дохотка који је „резултат рада у изузетно повољнијим природним условима или који је резултат изузетних погодности на тржишту или других изузетних погодности у стицању дохотка” изузима и усмерава у проширену репродукцију, тј. „користи се за развој организације удру-

женог рада у којој је остварен или за развој материјалне основе удруженог рада у целини, у складу са самоуправним споразумом, друштвеним договором и законом." Иако је веома тешко утврдити шта су то изузетне погодности, па тиме и екстрадоходак који треба одузети — а сваки се не може одузети, јер је он саставни део настојања да се сопствена цена коштања сведе испод нивоа друштвено-просечне — тако да је тешко веровати да ће се ова одредба често примењивати, начелно њој има места. Узгред речено, усвајање категорије екстрадохотка формално даје основа за разликовање дохотка од укупног дохотка, те тиме оправдава употребу другог у чл. 15. Ми ипак остајемо при ставу да такво разликовање не треба чинити, јер је, с обзиром на изузетни карактер екстрадохотка који се изузима јасно да је изведеног карактера, односно да „укупан доходак“ може представљати само збир „дохотка“ и тако схваћеног екстрадохотка, а не обрнуто, „доходак“ разлика „укупног дохотка“ и екстрадохотка.

С обзиром на специфичност питања која регулишу чланови 16—18, можемо рећи да глобално регулисање расподеле дохотка наставља тек чл. 19, који је, истовремено и најспорнији. Овај члан има три става, које ћу, прецизности ради, навести интегрално:

„Доходак распоређују радници у основној организацији удруженог рада за своју личну и заједничку потрошњу, за потребе проширења материјалне основе удруженог рада, за подизање радне способности радника и за потребне резерве.

Радници распоређују за своју личну и заједничку потрошњу део дохотка који је сразмеран њиховом раду и доприносу успеху и развоју основне организације удруженог рада, који су дали својим радом и улагањем друштвених средстава, као минулог рада радника, у проширену репродукцију којим су допринели повећању дохотка у организацији и укупног друштвеног дохотка.

Део дохотка распоређен за непосредну личну и заједничку потрошњу радника, по издвајању средстава за законске и уговорне обавезе основне организације удруженог рада, за потребе заједничке и опште потрошње и изградње објеката друштвеног стандарда у друштвеној својини, распоређује се на поједине раднике у основној организацији као њихов лични доходак”.

Први став, као што се види, предвиђа основне врсте различитих намена дохотка. Као такав он, наравно, не смета. У облику у којем је дат, тај став, међутим, уопште није неопходан, прво, зато што наведене врсте или, боље рећи, групе намена дохотка нису једино могуће нити има потребе да се њиховим набрајањем тај круг уопште затвара и, друго, што у њему није ништа речено о критеријумима на основу којих се доходак расподељује на поједине врсте односно групе намена. Зато га, по нашем мишљењу, или треба допунити или сасвим изоставити.

Далеко је сложенија ствар са ставом 2, који, у ствари, чл. 19. и чини недореченим и нејасним, те ћемо се на њему детаљније задржати. Не одређујући критеријуме по којима се доходак основне организације удруже-

ног рада расподељује на различите намене, овај став ипак залази у сферу наменске расподеле, утолико што утврђује величину дела дохотка који се може употребити за личну и заједничку потрошњу радника. Остављајући по страни што је самим тим — будући да не регулише наменску расподелу читавог дохотка — парцијалан, овај став је неприхватљив и по начину на који одређује величину дела намењеног личној и заједничкој потрошњи. Поставља се, прво, питање шта за раднике представља „део дохотка који је сразмеран њиховом раду и доприносу успеху и развоју основне организације удруженог рада“, утолико пре што се у разradi тог става каже да је у питању допринос „који су дали својим радом и улагањем друштвених (да ли то значи само својим или и радом ранијих радника створеним? — А. В.) средстава, као minulог рада радника (оних о којима је реч у првом делу ст. 2, дакле који сада раде и распоређују доходак или и ранијих генерација — А. В.) у проширену репродукцију...“. Из свега што је наведено, како се и поновним читањем читавог става 2. члана 19. може закључити, јасно је само једно: да се по њему доходак дели на два дела — један сразмеран раду и доприносу успеху и развоју основне организације удруженог рада, који се намењује личној и заједничкој потрошњи, и други, који то није, о чијој намени, као и пореклу, није речено ништа.

Нејасност и недореченост ст. 2, чл. 19. може се тумачити на разне начине. Може се, прво, претпоставити да је реч о једној неуспелој формулацији, што је у случају када на једном тексту сукоптивно ради више људи, како је нацрт, претпостављамо и писан, сасвим могуће. Велика сличност овог става са ст. 1. тачке 3. уставног Амандмана XXI, међутим, такву могућност готово сасвим искључује. Може се, друго, претпоставити да се овим путем наставља разликовање између напред оспореног „укупног дохотка“ и „дохотка“, тј. да се ставом 2. чл. 19. жели спречити преливање екстрадохотка у личне дохотке и фондове заједничке потрошње. Та могућност, међутим, такође не даје задовољавајуће решење, јер се доходак који остаје по одбитку екстрадохотка, сасвим сигурно, не може у целини наменити личној и заједничкој потрошњи. После доста размишљања над овим местом, по мојем мишљењу једном од критичних за наш привредни систем, дошао сам до закључка да нејасност и недореченост ст. 2. чл. 19. *Нацрта устава* потиче из теоријских спорова о природи дохотка, између којих законодавац односно уставотворац није хтео да се определи.

Не упуштајући се ближе у модалитете ових спорова, поменућу само да се друштвена природа дохотка у самоуправном друштву тумачи, у основи, на два начина. По једном, доходак није резултат само рада, већ и других чинилаца производње — пре свега средстава за производњу, која су у друштвеној својини. Према том становишту доходак није интегрална већ аморфна величина, која се састоји из два битно различита дела: једног који потиче од средстава за производњу, који, будући да су она у друштвеној својини, треба изузети и усмерити у фондове проширене репродукције, у радној организацији или изван ње; и другог, који је резултат рада и који се као такав може утрошити у непроизводне сврхе — за личну и заједничку потрошњу. На тај начин, ово схватање, у ствари, негира јединственост дохотка као примарне категорије социјалистичке расподеле,

претварајући га у функцију две друге, независно променљиве варијабиле — дохотка од рада, у крајњој линији плате, и дохотка од својине, који као својеврсна цена друштвених средстава за производњу обухвата вишак производа. У складу с оваквим схватањем, друштвеност дохотка мора се изразити тако што ће се из њега изузети не само екстрадоходак већ и онај део дохотка који није резултат рада.

Према другом схватању, пак, доходак као целина резултат је удруженог рада произвођача друштвеним средствима за производњу, која се, будући да сама не могу створити никакву вредност односно доходак, не могу јавити као засебан основ присвајања, већ само функционишу као материјална претпоставка удруженог рада. У складу с таквом његовом природом, удружени произвођачи треба да располажу читавим дохотком (што не значи и да га у целини употребе за непроизводне сврхе!), док би се друштвеност дохотка изражавала у друштвено, а то значи и у размерама класе, утврђеним критеријима његове расподеле на различите врсте односно групе намена.

У прилог сваког од ових схватања може се навести низ аргумената, који су у економској теорији доста познати и објашњени. Коликогод, стога, може бити теоријских спорова о релативној вредности једног и другог схватања, када је у питању самоуправна социјалистичка привреда чини се да дилеме не би могло бити. Уколико се, како је напред и изложено, у *Нацрту устава СФРЈ* полази од тога да „нико не може ни по којем правно-својинском основу присвајати производ друштвеног рада ни управљати и располагати друштвеним средствима за производњу и рад”, односно тврди „рад човека је једини основ присвајања производа друштвеног рада и основ управљања друштвеним средствима” (*Основна начела, одељак III, ст. 4. и 5.*) онда се не може оспорити право радницима у основној организацији удруженог рада да располажу читавим дохотком.

Зашто то право радника основне организације удруженог рада није нашло места у чл. 19, односно зашто је његовим ст. 2. отворена могућност да се то право ограничава, тешко је утврдити. Оно што је, међутим, сасвим јасно то је да ст. 2. такво ограничење уводи, и то на нејасан и недоречен начин. Јер формулација „део дохотка који је сразмеран њиховом (радника — А. В.) раду и доприносу успеху и развоју основне организације удруженог рада”, будући релативног карактера („сразмеран”), у ствари, и није никакво одређење, пошто сразмеран може значити трећину, половину, три четвртине или свих сто процената дохотка. И та неодређеност је и најслабија тачка ст. 2. чл. 19. *Нацрта устава*. Зато мислим да она таквом не може остати, већ да законодавац, односно уставотворац, ипак мора да се определи. Ако остаје на становишту да доходак није резултат самог рада већ и средстава за производњу као од њих засебног фактора производње, онда означено место треба да буде апсолутно а не релативно одређено. То јест, уместо „део дохотка који је сразмеран раду и доприносу развоју” — мора гласити „део дохотка који је резултат рада и доприноса развоја” итд. Да је ова одредба тако формулисана, међутим, њена несаслагласност с фундаменталним обележјима самоуправне робне привреде била би очигледна, те, између осталог, не би било потребно оволико речи да се то докаже.

По нашем мишљењу, пак, као и за све оне који знају о чему је реч, ст. 2. чл. 19. је неодржив и у облику у којем је дат, јер није у складу с принципима садржаним у *Основним начелима Хаџрта устава*. Да је то тако, најзад, потврђује и ст. 3. овог члана у коме се, пошто је неодређеност ст. 2. очигледна, даје још једна, нова одредба дела дохотка који се намењује личној потрошњи. У том ставу, наиме, како смо и показали, предвиђа се: „Део дохотка распоређен за непосредну личну и заједничку потрошњу, по издавању средстава за законске и уговорне обавезе основне организације удруженог рада, за потребе заједничке и опште потрошње и изградње објеката друштвеног стандарда у друштвеној својини, распоређује се на поједине раднике у основној организацији као њихов лични доходак.“ Строго логички или, боље рећи, језички тумачећи овај став, излази да се из дела дохотка „намењеног непосредној личној и заједничкој потрошњи“ најпре издавају средства за законске и уговорне обавезе, што је очигледно неодрживо, јер се законске и уговорне обавезе подмирују из целог дохотка, а не из тог његовог дела. Ако занемаримо ову језичку непрецизност, пак, оно што овај став каже јесте да се на личне дохотке радника распоређује део дохотка који остаје после подмирења законских и уговорних обавеза и издавања за фондове радне организације (пословни, резервни и фонд заједничке потрошње). А то је нешто сасвим друго од одредбе садржане у ст. 2. чл. 19.

Ако се отклони ова противречност између ст. 2. и ст. 3. чл. 19, односно ако се задржи само једна а не две одредбе о наменској расподели дохотка, онда ст. 3, у ствари, и није неопходан, јер о расподели личних доходака говори следећи, чл. 20. *Хаџрта устава*. И тек ту, када је наменском расподелом одређен фонд личне потрошње основне организације удруженог рада, апсолутни износ онога што се расподељује на личне дохотке, може се јавити релативан принцип. Сразмерно раду и доприносу развоју, дакле, може се између појединих радника расподељивати фонд личне потрошње основне организације удруженог рада, а не и сам доходак на део који је намењен личној и заједничкој потрошњи и преостали део. На тај начин, као критеријум за расподелу фонда личне потрошње, принцип расподеле према раду дефинисао је и сам Маркс, предвиђајући да „поједини произвођач добија назад од друштва — после одбитка — тачно онолико колико му даје“ (Маркс, *Критика Готског програма*, Култура, Београд, 1950, стр. 21).

Имајући све што је речено у виду, мислим да се сва три става чл. 19. *Хаџрта устава*, уколико се прихвате наведена позитивна одређења друштвене природе и расподеле дохотка, могу свести на један, који је, опет у основи садржан у ст. 1. тачке 4. уставног Амандмана XXI. Сједињујући тај став са ст. 1. чл. 19. *Хаџрта устава*, први став тога члана могао би, приближно, гласити:

Радници у основној организацији удруженог рада, у складу са основама и мерилима утврђеним самоуправним споразумима и друштвеним договорима, утврђују основе и мерила распоређивања дохотка основне организације удруженог рада и у складу са њима одлучују о његовој расподели.

С обзиром на могућност непостојања самоуправних споразума и друштвених договора, односно њихово непоштовање од стране оних који га нису потписали, или чак јесу, као и друге потребе, овом ставу требало би додати још један, у којем би се оставила могућност законског регулисања ове материје, како то и чини ст. 2. тачке 4. садашњег уставног амандмана, који се готово у целини може пренети у нови устав.

Против оваквог решења расподеле дохотка у *Уставу СФРЈ* данас говори само један моменат — а то је да материју расподеле дохотка регулишу републички закони односно друштвени договори. Ма колико, као политички договор република, тај аргумент био значајан, за одлуку о читавој ствари релевантна су још најмање два друга момента. Прво, наведено регулисање расподеле дохотка, будући да проистиче из друштвене својине и самоуправљања као темеља нашег друштвено-економског уређења, системског је карактера те зато и има места његовом нормирању у *Уставу СФРЈ*. И друго, такво решење уопште не претпоставља да се на нивоу Југославије, било законом било друштвеним договором, утврђују мерила расподеле дохотка, већ би, у ствари, деловало у првом реду као оквир за доношење тих договора и закона у републикама и покрајинама. А да је тај оквир неопходан, данас уопште није тешко доказати, прво зато што је различит пут регулисања наменске расподеле дохотка у појединим републикама и покрајинама већ на путу да значајно диференцира наш привредни систем и, друго, зато што смо до пре неколико дана били у ситуацији да одлукама о замрзавању личних доходака у непривредним делатностима, донетим на нивоу Југославије, привремено и једним делом, буду стављени ван снаге друштвени договори о расподели дохотка и личних доходака у свим републикама и покрајинама.

Имајући у виду, дакле, да у прилог наведеног регулисања расподеле дохотка у основним организацијама удруженог рада говоре и теоријски, привредно-системски и практични, економско-политички разлози, ја сам себи и допустио слободу да предложим другачија решења чл. 15. и чл. 19. *Нацрта устава СФРЈ*.

*Др Радомир Буровић:*

## О ЈЕДИНСТВЕНОМ ТРЖИШТУ

Под правним регулisaњем јединственог тржишта подразумевамо скуп правних норми и мера које су неопходне да би се обезбедило функционисање јединственог тржишта у једној земљи или у више земаља које припадају (привредној) заједници. Питање правног регулisaња јединствених тржишних услова је релативно сложено и овде долази до срашћивања правних и економских појмова и категорија, а посебно када се ради о јединственом тржишту које обухвата више земаља — држава. Приметимо, да је у овим условима, знатно више него у другим приликама, правна регулатива потчињена економским а у доброј мери и политичким интересима, без обзира што и она са своје стране може допринети бржем или споријем развоју економских односа и изједначавању економских услова који чине суштину јединственог тржишта.

Појам јединственог тржишта уско је везан са појмом регулisaња међународне или спољнотрговинске размене. Међународна размена роба и услуга, по правилу, врши се између две царинске области. При улазу и излазу робе држава врши царинску контролу и при томе настоји да у подручју које је оивичено царинским границама оствари привредну интересну заједницу. Истина, ово је класично мишљење, које има своју вредност и данас. С друге стране, питање јединственог тржишта је везано са економском сувереношћу државе. Наиме, свака држава самостално уређује своја економска питања, у првом реду, питање новца и средстава плаћања, као и услова привређивања. Међутим, и овде се у савременим условима може говорити о релативној самосталности јер би буквална примена овог принципа доводила до разних спорова у међународним привредним односима. Посебно је значајно о овоме водити рачуна код промена вредности новца једне земље (девалвација или ревалвација). У савременим условима поред појма јединственог тржишта појављује се и појам заједничког тржишта који има у виду економску интеграцију већег броја земаља. У ствари, ова два појма, јединствено и заједничко тржиште су по својим циљевима доста слични. Наиме, и у једном и у другом тржишту тежи се обезбеђењу слободног кретања роба и услуга, слободном кретању радника и слободном кретању средстава (капитала). Углавном, овде се ради о квантитативној разлици јер се јединствено тржиште остварује у оквиру једне националне територије, а заједничко на територији више држава.



Моју дискусију олакшао је знатно професор Васић. Стога ћу укратко говорити о регулисању јединственог тржишта. Наравно, нећу говорити о периоду који је претходио овом регулисању и о разним појавама и тешкоћама у вези са овим питањем. Задржаћу се само на начину регулисања у члановима 228. до 234. Нацрта устава. Могу одмах да кажем, да у односу на амандмане, а посебно на Нацрт амандмана, ово што је предложено представља велики напредак. Мислим, да је прилично исцрпно регулисано наше јединствено тржиште и да су дати основни принципи. Међутим, овде имам и једну замерку. Сматрам, да није поклоњена довољна пажња извесним економским ефектима или мерама којима се може врло ефикасно утицати на јединствено тржиште. Није довољно само прописати одређене принципе или забране, него је потребно предвидети и могућност образовања одговарајућих средстава. Стога бих предложио да се у чл. 229. Нацрта унесе један нови став, или то може да буде и један посебан члан. Тај нови став или члан требало би да гласи отприлике овако: „Законом се може прописати оснивање фондова у циљу обезбеђења материјалних средстава неопходних за функционисање јединственог тржишта, као и ради изградње крупних инвестиционих објеката од значаја за Социјалистичку Федеративну Републику Југославију”. Даћу једно врло кратко образложење, зашто сматрам да би требало учинити ту допуну. Очигледно да се поред добрих принципа, одговарајућих забрана монополистичког удруживања, покушаја поделе тржишта или затварања, извесна значајна питања за наш привредни развитак морају решавати и ангажовањем крупних финансијских средстава. Наравно, овде ми се може ставити примедба, да ће се обезбеђење тих средстава постићи усаглашавањем заинтересованих република или покрајина. Наравно, и то је могуће, али може да настане и таква ситуација да је потребно врло брзо интервенисати, а то је могуће само ако се одмах располаже са одговарајућим средствима. Значи, ови фондови би требало да омогуће брзо и благовремено реаговање надлежних савезних ограна — у првом реду Савезне скупштине ради отклањања сметњи насталих на јединственом југословенском тржишту. Исто тако постојање ових законом установљених фондова би омогућило одговарајућу интервенцију на јединственом тржишту, ако до потребног усаглашавања заинтересованих република и покрајина не дође.

Потребно је истаћи да у чл. 234. имамо истакнут принцип компензације, али тај принцип није довољан да замени одређену економску интервенцију за обезбеђење неопходних услова на јединственом тржишту када до поремећаја дође.

Слично је и у погледу инвестиција од општејугословенског значаја. По мом мишљењу, то би били такви објекти — првенствено инфраструктуре који имају значај за југословенско тржиште као целину. Не ради се овде о стварању некаквог новог „државног капитала”, већ о томе да се задовољење одређених крупних привредних потреба (обезбеђење електричне енергије, транспорта и сл.) обезбеде одговарајућа средства. Било би корисно да се федерацији да таква могућност да може и законом предвидети обезбеђење таквих средстава. Сматрамо да би ово било у духу читавог Нацрта устава, јер се у крајњој линији ради о објектима који поспешују даљи развитак свих привредних региона, а не само оних где су изграђени.

На тај начин долазимо до изједначења услова привређивања и постепеног остваривања заједничких интереса на јединственом тржишту. И у једном и у другом случају требало би предвидети могућност стварања оваквих фондова на нивоу федерације и њихово ближе функционисање регулисати савезним законом.

Имао бих још једну примедбу у погледу чл. 253. тач. 3. Наиме, у том члану је предвиђено да је федерација надлежна да „уређује основе облигационих односа“. Овде бих предложио да се овај део тако формулише да је федерација овлашћена да уређује облигационе односе, односно да доноси законе који регулишу материју облигационог права. Није ми јасно зашто би федерација била надлежна да уређује ауторско право, а не би била надлежна да уређује облигационе односе, облигационо право, него само основе облигационих односа. Овде се може ставити примедба да би овакво регулисање као што је у Нацрту било еластичније. Међутим, јединствено регулисање свих облигационих односа било би много боље и више би одговарало принципу јединственог југословенског тржишта. Сматрам, да би морали постојати јединствени облигациони односи на читавом југословенском тржишту и тиме би се постигла правна сигурност и правна гаранција. Наравно, не сматрам да би овде била искључена надлежност република и покрајина, али сматрам да би се у облигационом законик, или закону, ако израз смета, регулисала сва основна начела и општа правила о промету роба и услуга, док би се одређени детаљи могли регулисати републичким и покрајинским прописима. Односно, овим прописима би се могло извршити одговарајуће прилагођавање општих начела и правила облигационог права.

Сматрам да би наведена два побољшања у тексту Нацрта знатно допринела бољем уставноправном регулисању ове материје, и дала могућност за одговарајући развој савезног законодавства у смислу ефикасније заштите и правилнијег функционисања јединственог тржишта. На овакво резонување могла би да се стави примедба да би се формирање одређених фондова могло да изроди у „државни капитал“. Сматрам, да то не мора да се изроди. Зависи да ли се с једним инструментом служимо разумно или не. Стога се и залажем за обезбеђење и правних и економских средстава неопходних за ефикасно регулисање јединственог тржишта.

На крају још једна напомена у погледу поделе овог трећег дела на главе. Наиме, овај трећи део према Нацрту уопште нема ни глава на поглавља. Међутим, чини нам се да не само због разлога форме, него и суштински требало би да се овај део подели на четири главе. Прву главу под насловом: „Остваривање заједничких интереса и права“ обухватили би чланови 222—227; другу главу „Јединствено тржиште“ чланови 228—234; трећу главу „Друштвено планирање, новчани и кредитни систем“ чланови 235—240. и четврту главу „Регулисање друштвених обавеза и примена прописа“ чланови 241—251. Сматрамо да би оваква расподела уставне материје сасвим одговарала овом делу Нацрта и да би знатно допринела бољем руковању и сналажењу у уставном тексту.

*Др Момчило Курдулија:*

## НАСЛЕДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ВАНБРАЧНЕ ДЕЦЕ

1. Последња (четврта) алинеја члана 168. Нацрта Устава СФРЈ такође припада породици одредаба које привлаче пажњу, јер показује да у наследноправном положају ванбрачне деце (а тиме, наравно, и осталих ванбрачних сродника) остаје status quo, а отуда и подлога да и други прописи задрже досадашња решења. Евентуална алегација на став први in fine и став други члана 136. не би имала много изгледа на успех будући да је тај текст и у досадашњем Уставу постојао. Истина, и цео члан 168. не представља иновацију, али то није разлог да се о њему не комбатира, пошто је он пун слабости које не би смеле да се нађу у тексту који по природи материје коју нормује треба да буде дело правничке ерудације. Овде, дакле, нисмо у домену оних великих идеја и сфери њиховог правног формулисања где се и не може очекивати да ти најновији и најдрагоценији дарови буду одмах тачно и јасно појмовно исказани. Не дирајући — овом приликом — у недостатке који се налазе у наведеним алинејама члана 168, задржаћемо се на оној горе фиксираној. Ту је право питање у овоме — како у контексту водећих идеја Нацрта Устава наћи формулу која би у целини конкордирала са тим темељним назорима, у потпуности покривала односни социјални реалитет и била подобна да упије све богатство живота које време доноси.

2. Битна карактеристика наследноправног положаја небрачне деце огледа се у обесправљењу ове у односу на брачну децу. Та инегалност и данас постоји у правима многих земаља. Ако се обратимо историји видећемо да је тако било и у прошлости. Она, међутим, није статична већ, напротив, има тежњу поступног смањивања. Ниво до кога је та тежња стигла веома је различит и у том погледу постоји право шаренило почев од тоталне дискриминације до потпуног брисања сваке разлике у наследноправној ети деце. Таквом току ствари допринеле су и доприносе бројне околности међу којима у кретању напред централно место заузима напор радничке класе да одстрањује ахумане продукте класног друштва. И овде је одлучујући корак учинила нова, социјалистичка друштвено-економска формација. То се с правом може рећи и за нашу земљу у којој је револуција и на овом плану отворила пут за остваривање нових и човека достојних друштвених односа. Наше право — за разлику од права неких других социјалистичких земаља — није отишло до краја, што, несумњиво, представља недостатак за који није лако наћи оправдање. Ово ваља по-

себно акцентирати будући да Нацрт Устава СФРЈ показује да ћемо у овом домену и даље заостајати што није у складу ни са његовим темељним идејама водиљама, ни са потребама друштва, нити пак са степеном свести и владајућим схватањима нашег миљеа. Ако је раније и могло бити речи о извесном броју и каквоћи условних елемената, за нама је довољна дужина времена у којој се је показало не само да је присуство и интензитет акције тих елемената осетно мањи од представе коју смо, услед недовољног познавања стања ствари, имали већ и да они (ти елементи) ишчезавају. То је културна чињеница која се разложно не да оспоравати.

Демаркациони кордон између ванбрачне и брачне деце на плану интестатског наслеђивања инаугурисало је класно друштво. И не само то. Владајуће класе — са изузетком оне класе чија је историјска функција да класно друштво одведе у друштво без класа — настојале су да ову пукотину прикажу као нешто што диктира сама природа друштвеног живота. У томе погледу оне нису штеделе напора и као резултанта тога конструисана је читава теорија чији је мотив окупаторан а одлучујућа побуда владавина људском свешћу и у овој сфери живота. Ако то неки аутори нису бити кадри да схвате — а такав изузетак не представљају ни у наше доба — доказ је више премоћи владајућих класа. Скелет односне теорије је овај: правним регулама нормована заједница живота два бића супротних полова основ је породице, породица је незаменљиви облик човековог миљеа, из ових миљеа образовано је друштво, па, дакле, и држава као најсавршенији вид организоване људске заједнице. Према томе, увођење знака једнакости између оних који немају статус брачности и оних који тај статус имају имало би за резултат поткопавање извора породице, а тиме посредно и друштва односно државе. Ерго, стављање ванбрачне деце у неравноправан положај неопходан је услов учвршћења самог друштва и његовог основног деривата — државе.

Цела ова теорија (мада би се могла назвати и причом) не ослања се — упркос дужини њеног постојања — на фактима који би јој дали право на егзистенцију. Она је управо због тога и поучна. Нама, међутим, предмет теме не допушта да се на овоме више задржавамо. Овде је довољно нагласити следеће: од ванбрачне деце (греха природе, незаконитих бића, копилади и читаве серије других неприкладних и погрдних назива којима су ванбрачна деца маркирана) тражило се је и тражи да буду корисни чланови друштва, да бране независност отаџбине, да одбацују што већи вишак вредности и тако даље и томе слично исто онако као и од брачне деце. Ту ништа не смета њихово порекло. Лицемерство је, сумње нема, доведено до врха. Преко тога је практично немогуће. Ако су пак инспирације владајућих класа разумљиве, није разумљиво каскање са оним што смо одавно требали учинити и што се бар сад с разлогом могло очекивати.

То што у друштву подељеном на класе ваља респектовати потребе које захтевају изналагање пута и начина подстицања људи да живе у законом уређеним заједницама не треба бркати са суштином људске природе. Функција доласка нараштаја на свет урођено је својство човека, док је правна форма реализације тог својства у ствари једна вештачка творевина. Имовинска надмоћ владајућих класа — а у њену пирамидалност немамо право сумњати — и на тој основи засноване и остварене надмоћи

у другим сферама живота, многима су сузиле или чак потпуно одузеле способност да пониру у бит ствари, а тиме и сопствену лаковерност. Потомство је биолошки продукт нагона за продужење врсте. Осудити тај продукт само зато што његово зачеће није било одевено у правом предвиђену одећу зацело је контрарно како научним тако и социјалним разлозима. Градирање деце на ону првог и ону последњег реда на бази филијације класичан је casus онечовечавања људског бића. Номо овде заиста има шта да научи.

3. Не би требало посебно доказивати да је уклањање трагова прошлости у домену права и дужности деце израз друштвених нужности и плодоносних идеја за којима се правне регуле морају повијати. Губити ово из вида значи чинити узалудан напор. Досадашњи третман ванбрачне деце није дао било какав резултат који би се могао истаћи у прилог постојећег стања ствари. А то и није могао, јер је — посматрано са једне дубље, од субјекта и субјективног мишљења независне, рационалне и људске тачке гледишта — и сам био атрибуција заосталим схватањима, недовољног познавања социјалног реалитета и мита о браку и брачној деци. Код нас је од 1945. до данас дошла на свет огромна армија ванбрачне деце (између 900 хиљада и једног милиона). То је чињеница чије би игнорисање најмање било основано. Напротив. Ваља је примити као неминовност и респектовати у пуном смислу речи. Гашење ватре сламом нити куда води нити осветљава примарне узроке који овде доминирају. Наш напор и на овом плану мора бити окренут човеку, а посебно онима који су савршено невини у погледу свога статуса. То што још има људи чији виђици нису велики није јак аргумент, јер, поред осталог, далеко заостаје и за темељним хтењима овог друштва и за његовим (и не само његовим) потребама. Слично стоји и са другим „аргументима“ који су овде истицани и са којима би се, евентуално, и даље оперисало.

Не ради се о било каквом саосећању, болећивости, наклоности и другим стандардним гледиштима и мерилима, већ о сегменту изградње нових друштвених односа који чине интегрални део дезалијенације човека. Једнакост све деце у области права, па, дакле, и у домену наследног права, принцип је од универзалне важности и у пуном је складу са великим променама које инаугурише нови Устав. Отуда са њом не би смело да конкордира нешто што је одавно требало да постане категорија прошлости, а тиме да оду на отпад безвредних ствари и све теорије о нужности дискриминације ванбрачне деце за које се мора признати да су лепо смишљене иако су лишене научне подлоге. Не би, значи, ваљало оклевати са растанком од једне погрешне представе која је наметнута и чија се реализација одликује насртљивошћу и презиром оних који немају статус брачне деце. Најмање би уставотворац погрешно ако би своје дело довео до краја и тиме се дефинитивно и у потпуности ослободио негативних наслага прошлости и нама туђих духовних утицаја. Најзад, није на одмет подсетити да је снага духа и ширина погледа у смислу за који овде пледирамо дошла до пуног изражаја у Нацрту закона о наслеђивању СР Србије који предвиђа потпуно уклањање једног наслеђа које вређајући животну стварност даје довољно доказа да не служи човеку.

Да закључимо: из текста последње алинеје члана 168. треба брисати речи: „према родитељима”.

4. Дефективитет текста назначене алинеје огледа се и у томе што садржи изразе „деца рођена ван брака” и „деца рођена у браку”. Те речи непотпуно изражавају мисао која се хоће њима исказати. Оне су сиромашне за богатство мисли и сложеност друштвене стварности и због тога нису ни кадре да их адекватно исказују. Има доста деце која су „рођена ван брака”, а која касније добију статус брачне деце (кад родитељи детета рођеног ван брака међусобно ступе у брак, на пример), односно деца која су „рођена у браку”, а која касније изгубе статус брачне деце (дете чије је очинство успешно оспорено, на пример). Према томе, наведени изрази са сигурношћу могу да искажу односни статус детета само у моменту кад оно постаје субјект права (тренутак његовог потпуног одвајања од тела своје матере). То и ништа преко тога. Отуда и потреба да се говори о ванбрачној и брачној деци, а то значи да изразе „деца рођена ван брака” и „деца рођена у браку” ваља заменити терминима: ванбрачна деца односно брачна деца.

Проблематика о којој је овде реч одавно је у науци и законодавној техници солидно обрађена и изложена. Зато је помало необична терминологија која је овде употребљена. Њена ограниченост, невиталност и неспособност прилагођавања новонасталим животним приликама неспорна је. Са разлогом се могло очекивати да ће текст коме је посвећена ова дискусија бити брижљиво урађен, а то, између осталог, значи близак животу. Морамо, међутим, подвући следеће: тешко је примити понуђени текст, а још га је теже бранити, будући да је најтеже рђаву ствар бранити. Уставу најмање приличи да у домену изузетно старом и темељно претресаном буде складиште појмовних грешака.

5. Сматрамо да би текст: „Деца рођена ван брака имају иста права и дужности према родитељима као и деца рођена у браку” (ст. 4. чл. 168) ваљало тако редиговати да он гласи: Ванбрачна деца имају иста права и дужности као и брачна деца.

Др Смиља Аврамов:

## ПОЛОЖАЈ ЈУГОСЛАВИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

Дискутовати о Нацрту новог устава значи дискутовати о једној фази наше политике, или тачније о једној фази у процесу изградње социјализма. Анализа Нацрта устава треба да нам да одговор на питање где смо сада и какве нам видике отвара нови устав.

Изашли смо на међународну сцену кроз револуцију и ослободилачку борбу наших народа. На тековинама револуције створили смо у земљи једну нову социјалистичку друштвену формацију, изградили смо један идејно нов однос према судбинским проблемима савременог света. Тековине револуције обавезују нас да критички сагледамо и ову фазу наше политике, тј. правне и институционалне оквире новог устава. Потребно нам је данас, више него икад, да се подсетимо на циљ и смисао, на аутентичност наше револуције. Ми правници склони смо понекад формалистичком логицирању, стерилним дискусијама, губећи из вида срж и суштину проблема. Потребно нам је то и зато што се данас у свету социјализам, с једне стране, идентификује са ропством и бедом, а са друге стране спутава и брани технократским и државно-социјалистичким концептима. Није то изненађујуће; историја нам пружа безброј доказа да се у тренуцима револуционарних промена увек појачава спор око организације друштва. Изнаћи данас адекватне оквире који ће одговорити захтевима епохе у којој живимо није ни мало лак посао. Савремена цивилизација поставља нове проблеме пред наше друштво, тражи нова, свежија и инспиративнија решења. Без претензија да смо постигли коначан успех, или дали дефинитиван модел, мислим, да овај Нацрт устава, заједно са уставном реформом која је отпочела већ раније, представља свеж захват и даје јаснију визију наше будућности.

*Самоуправни систем и међународна заједница.* Нацрт устава заснован је и полази од две основне идејне концепције:

1. Од идеја класичне федеративне државе, која историјски представља тековину грађанских демократија и

2. од концепта самоуправног система као специфичног облика власти радничке класе, као система који се у својој бити супротставља, односно који негира и води ка одумирању свих облика државе.

У питању су, дакле, две противуречне идејне концепције, које уствари одржавају противуречности савременог света у коме живимо и грађимо ново друштво.

Маркс и Енгелс, чије идеолошке и филозофске поставке представљају основ политике ове земље, пројектовали су организацију социјалистичког друштва на универзалном плану. Нов светски систем, према овој замисли, требало је да се оствари кроз револуционарну акцију радничке класе света, а уз одумирање државе као друштвено-политичке организације. Универзалистички пројектован систем није до данас реализован, него је надомештен системом плурализма држава са различитим друштвено-економским системима. Победа социјалистичке револуције у једној земљи, прерастање социјализма у светски процес кроз формирање низа социјалистичких држава довео је до тријумфа етатизма на међународном плану, категорију која у свом модерном облику представља тековину буржоаских револуција. Етатизам је једини облик кроз који се једно одређено друштво може појавити на међународном плану као субјект међународног система, јер је тај систем традиционално грађен на бази строгог етатизма. Само су државе комплетни носници права и обавеза, само државе уживају пуну заштиту међународног права. Народи, народности, мањине, грађани, могу остварити своја права само посредством државе којој припадају. Одрећи се атрибута државности на међународном плану значи довести у питање, не само субјективитет, него и егзистенцију заједнице и њено присуство у решавању животних проблема света.

Међутим, на унутрашњем плану држава је кроз револуционарне токове нашег друштва трансформисана у социјалистичко друштво; државно и бирократско управљање замењено је друштвеним самоуправљањем. Паралелно постављање двеју на изглед контрадикторних поставки: државности и самоуправљања представља дијалектичко јединство супротности. Социјалистичка Федеративна Република Југославија гласи члан први Нацрта устава „је савезна држава као државна заједница . . . и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана . . .“. Овако решење представља једину алтернативу коју нам пружа светска заједница у овом историјском тренутку, али истовремено и једину алтернативу за изградњу истинских социјалистичких односа у земљи. Но, то истовремено наводи на закључак да са појмом деетатизације треба обазриво оперисати; другим речима, да функције државе на спољнополитичком плану треба различито посматрати од функција на унутрашњем плану. Идејни и политички плурализам савременог света даје држави као друштвено политичкој јединици на међународном плану посебан смисао.

*Механизам спољне политике.* Сасвим је пригодно да у једном документу као што је устав није лако ускладити два концепта о којима је напред било речи. Са становишта правне технике они се испреплићу, употпуњују, а на тренутке и искључују. Суштински, међутим, њихово јединство почива на претпоставци да механизам државе, тамо где он нужно мора да постоји, а то је у првом реду подручје спољне политике, мора бити укључен у општу функцију остваривања интереса радничке класе земље.

Подручје спољне политике представља заједничку сферу интереса, циљева и акција свих наших народа и народности, свих република и покрајина, па је природно стављено у надлежност федерације, што Југославију, у међународним односима, чини простом или јединственом државом типа класичне федеративне државе. Суштина измена, по којима се југо-



словенска заједница испољава као нов тип федерације леже у измењеној класној структури власти, у начину изградње политике и механизма контроле.

Федерација, на основу чл. 253, обезбеђује независност и територијалну целокупност Југославије и штити њен суверенитет у међународним односима; одлучује о рату и миру, утврђује политику међународних односа и стара се о њеном спровођењу, одржава политичке, економске и друге односе са државама и међународним организацијама, закључује, ратификује и обезбеђује извршење међународних уговора. Федерација се појављује као искључиви заштитник држављана СФРЈ и домаћих организација у иностранству.

Механизам спољне политике постављен је у троуглу: Скупштина СФРЈ — Председништво СФРЈ — Савезно извршно веће. Скупштини је поверена улога креатора спољне политике, прва и последња реч у преузимању међународних обавеза, а Председништво функција представљања земље у иностранству и иницијативна функција, кроз право да разматра стање у области спољне политике и предлаже претресање одређених питања од стране Скупштине. Само у изузетним случајевима, уколико Скупштина није у могућности да се састане, поверено му је право одлучивања у области спољне политике, али само у погледу утврђивања непосредне ратне опасности и проглашења ратног стања. СИВ-у је поверена контролна функција кроз обавезу праћења процеса реализације политике и подношења извештаја Скупштини. СИВ има такође право, па и обавезу, да подноси конкретне предлоге у вези регулисања међународних односа наше земље. Коначно поверена му је и ратификација међународних уговора који не спадају у надлежност Скупштине. Међутим, на том плану, механизма спољне политике, Нацрт устава садржи извесних неусклађености, празнина па и дилема.

Скупштина СФРЈ, на основу чл. 256, утврђује спољну политику и међународне односе Југославије са другим земљама. Та укупна надлежност подељена је између Савезног већа и Већа република. Савезном већу поверено је, држећи се строго текста нацрта, политички вид спољне политике и међународних односа, док је Већу република, на основу чл. 259, поверено утврђивање политике „спољнотрговинског промета, кредитних и других економских односа с иностранством”. Оваквом решењу могао би се ставити приговор у двоструком правцу: пре свега изграђивање спољне политике је изузетно сложен посао; спољно политичке одлуке су резултат изукрштаности, узајамног утицаја и условљености политичких, идеолошких, економских, социјалних, културних и низа других момената. Економски моменти представљају, као што је опште познато, најснажније оруђе савремене међународне политике. То несумњиво указује на потребу да целокупно подручје спољне политике буде обједињено и поверено једном скупштинском телу.

Друга примедба везана је за суштинско питање нашег система. Промене у политичкој и економској сфери, које су управо у току, имају за циљ доследно спровођење самоуправљања, тј. да се битне функције у одлучивању средствима и пословима из области економије повере радном

човеку тј. радничкој класи. Савезно веће, засновано на делегатском систему, суштински мења структуру власти, повезује самоуправне структуре и усклађује њихове интересе. Није ли онда баш то тело најпозваније и за економске односе са иностранством?

Још једна примедба у односу на надлежност; на основу чл. 259. тач. 5. Нацрта устава, Веће република и покрајина „одрчује о закључивању међународних уговора који захтевају доношење нових или измену важних републичких и покрајинских закона, или из којих проистичу посебне обавезе за једну или више република или аутономних покрајина“. Иста та надлежност чланом 251. поверена је републичким, односно, покрајинским скупштинама. Из постојеће стилизације није јасно да ли се ради о паралелној надлежности, што може имати лоших последица и парализати рад, или пак, да ли се Веће република и покрајина појављује као другостепени орган, што опет доводи у питање принципијелне поставке Нацрта устава о улози овог органа.

Још један моменат ваља имати у виду када је реч о изградњи и планирању спољне политике. Дубоке промене које су се одиграле у међународној заједници последњих деценија, развој комуникација, проширење подручја спољне политике имало је за последицу и значајне промене у традиционалној техници дипломатије. Поред класичне дипломатије, која данас захтева високу стручност по појединим секторима активности, све значајнију улогу има мултилатерална дипломатија и дипломатија на врху. Динамизам савременог живота захтева континуирану делатност, брзе акције и тренутне одлуке. Наше сопствено искуство нам потврђује да су понекад унутрашње слабости и неуспеси биле резултат наше неопремљености за непосредно реаговање и прилагођавање измењеним условима у међународној заједници. Питање да ли представничка тела могу у целости одговорити овим захтевима је питање о коме су исписане, у новије време, стотине страница из пера најпознатијих стручњака уставног и међународног права. И поред опште жеље за јавношћу и демократском контролом вођењу спољне политике тајна дипломатија није потпуно ишчезла из савременог живота. Пронаћи баланс између легалног права представничких тела да буду у потпуности обавештени о међународним потезима и обавезе непосредних носилаца спољно-политичке делатности да очувају дискрецију, која може да буде услов успеха, није једноставан задатак. Све то наводи на помисао да би, можда, било корисно јасније разлучити у Нацрту устава дугорочне спољно-политичке циљеве, од краткорочних подухвата који захтевају доношење одлуке, и предвидети за ове последње једну еластичнију технику и механизам, уз веома јасно постављену одговорност органа који би био надлежан. Председништво СФРЈ било би можда зато најподесније тело.

Као што је већ раније истакнуто, подручје спољне политике последњих деценија знатно је проширено. Светском разменом добара, научних и културних достигнућа, тоталном угроженошћу пред опасношћу од рата, срушене су и последње илuzије о националним резерватима. Нема питања ни активности које није превазишло националне границе. О тим околностима аутори нацрта Устава водили су дужну пажњу. У глави VIII уводног дела истакнуто је да ће се СФРЈ заложити за свестрану међународну са-

радњу која служи учвршћењу мира, јачању узајамног поштовања и пријатељства народа и држава за „што слободнију размену материјалних и духовних добара“. Нацрт устава полази и корак даље, прокламујући као један од циљева спољне политике развијање демократских и социјалистичких међународних односа у свету, заснованих на начелима активне мирољубиве коегзистенције, начелима Повеље УН и на начелу социјалистичког интернационализма. У питању је традиционална спољно-политичка оријентација Југославије. Стоји чињеница да су циљеви и начела спољне политике, посебно политике несврстаности и активне мирољубиве коегзистенције унети тек у текст Устава из 1963.; међутим, своје корене та политика вуче још из времена Јалске конференције 1945, када се Социјалистичка Југославија, са још непризнатом владом, жестоко супротставила подели света на интересне сфере из којих ће касније произаћи блоковска подела света. Борба против догматизма, која је уследила после 1948., омогућила нам је да јасније сагледамо и испољимо аутентичност наших револуционарних стремљења, на унутрашњем плану кроз изградњу самоуправног социјализма а на међународном кроз борбу за превазилажење блоковске поделе света. У склопу те политике начело социјалистичког интернационализма постављено је на општем, универзалном плану, а не у односу на једну затворену сферу или блок.

Глава VIII уводног дела Нацрта устава, у којој су изложени циљеви и начела спољне политике, садржајно богата, идејно инспиративна, мислим, да није најсрећније компонована. Требало би јасноће ради, развојити циљеве спољне политике од начела; у редоследу и једних и других требало би поћи од општих ка посебним, од већ утврђених и преузетих обавеза на међународном плану, на бази вишестраних међународних уговора, ка онима које представљају само нашу једнострану обавезу, преузету овим уставом. Нелогично је помињати најпре начело немешања у унутрашње послове других држава, решавања спорова мирним путем итд., па тек онда поменути Повељу УН из које та начела управо и произилазе. Нелогично је поставити најпре захтев за слободнијом разменом материјалних и културних добара, за слободом међусобног обавештавања итд., па тек на крају захтев да се одбаци сила или претња силом у међународним односима. Сувишно је доказивати да проблем силе у атомској ери представља основни животни проблем међународне заједнице, а одбацивање силе предуслов коегзистенције и могућност остварења свих осталих циљева поменутих у глави VIII. Нелогично је да се најпре помиње право народа на самоопредељење, права националних мањина итд., а тек на крају опште прихваћене норме међународног права чији су само делови напред наведена права. Коначно, у склопу главе VIII можда би требало посветити више места дефиницији и елементима политике несврстаности чији смо ми најдоследнији поборник. Превазилажење блоковске поделе само је једна компонента те политике, несумњиво изузетно значајна, али недовољна за потпуно сагледавање несврстаности као новог модела међународних односа.

*Др Зоран Антонијевић:*

## НЕКА ПИТАЊА У ВЕЗИ СА СТАТУСОМ ОСНОВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА УДРУЖЕНОГ РАДА

(Осврт на чл. 34—51. Нацрта Устава СФРЈ)

Пре него што бих изнео извесна конкретна запажања поводом појединих питања повезаних са правним статусом основних организација удруженог рада, желео бих да укажем да текст о којем сада дискутујемо представља, по мом мишљењу, знатно савршенији текст (бар у области о којој мислим да говорим) од оног који је постојао у амандманима донетим 1971. године. Новим Нацртом Устава отклоњене су многе дилеме које су се у пракси појављивале (а великим делом и у теорији) поводом правог значења појединих термина и одредаба садржаних посебно у Амандманима XXI и XXII.

Већ површним читањем може се констатовати да су одредбе Нацрта Устава знатно прецизније и потпуније. Разуме се и овог пута се може поставити питање да ли, строго узев, све ове одредбе треба да буду садржане у Уставу. Чини ми се да многе од њих у суштини представљају законску материју и да би било боље да су садржане у законима који ће несумњиво бити донети после усвајања новог текста Устава СФРЈ. Међутим, с обзиром да такве одредбе већ постоје у овом Нацрту, а под претпоставком да ће и остати, желим да изнесем нека своја запажања о појединим одредбама Нацрта.

Имам утисак да је Нацрт Устава отклонио многе дилеме које су постојале после доношења Амандмана, али да је истовремено, у жељи да буде што прецизнији, отворио нека нова питања, не дајући увек на њих потпун, јасан и довољно прецизан одговор. Као да су редактори овог текста понекад и сами били у дилеми: докле ићи са иоле детаљнијим регулисањем одређених питања?

Ипак, мој циљ није да дајем неку потпунију анализу целог текста Нацрта Устава СФРЈ, јер ми то није могуће како због тога што је овај текст тек недавно објављен, тако и због тога што се не сматрам довољно позваним да дискутујем о неким питањима која се не налазе у оквиру моје уже струке.

Због тога ћу се у даљем свом излагању сасвим укратко задржати само на појединим питањима у вези са правним положајем основних организација удруженог рада према Нацрту Устава, као што су: организовање,

оспорување права на организовање, питање својства правног лица, издавање, заједнице ООУР, однос самоуправног споразума о удруживању и статута радне организације и укидање ООУР.

При томе понављам да ћу настојати да о наведеним питањима дам што краћи осврт, јер ми ни време ни место не допуштају да о томе у овом тренутку опширније говорим.

1. *Организовање ООУР.* У вези са овим питањем желим само да напоменем да је Амандман XXI у ставу 2. тачке 2. предвиђао да „радници у сваком делу радне организације (предузећа, установе и сл.) који представљају радну целину у којој се резултат њиховог заједничког рада може потврдити као вредност на тржишту или у радној организацији и који се на тој основи може самостално изразити, имају право (подвукао З. А.) да такав део организују као основну организацију удруженог рада”. Идентична одредба садржана је и у члану 33. Закона о конституисању и упису у судски регистар организације удруженог рада.

Међутим, Нацрт Устава СФРЈ, у члану 36. став 1. предвиђа да, кад су испуњени одређени услови, организовање основне организације удруженог рада није само *право*, него и *дужност* радника у одређеном делу радне организације.

Несумњиво је да у прилог оваквог става можемо навести различите разлоге. Дајући право радницима у одговарајућим деловима радне организације да тај део организују као основну организацију удруженог рада, омогућује се сузбијање централистичких тенденција присталица тзв. „предузетне концепције”, онемогућује се експлоатација радника у оном делу радне организације који успешно и ефикасно послује од стране других делова, спречава се преливање дохотка у друге делове и сл. Претпоставка је да ће радници основати (организовати) ООУР увек кад је то могуће, тј. кад су испуњени одређени услови, јер је то у њиховом интересу. Међутим, у пракси се може догодити и обрнута ситуација: један део радне организације испуњава све услове да постане самостална ООУР, али радници у том делу радне организације не желе да такву ООУР организују. Из текста Нацрта Устава проистиче да је право на организовање ООУР и дужност радника. Међутим, имам утисак да је то *Lex imperfecta*. Нигде нисам видео ко, када, под којим условима и на који начин у оваквом случају може покренути поступак за организовање ООУР, може ли неко други (осим радника тог дела радне организације) донети одлуку о организовању ООУР и да ли постоје какве санкције за раднике који неће да изврше ову своју дужност по Уставу.

Додуше, у чл. 49. став 1, и у члану 111. Нацрта Устава предвиђене су одређене мере које се могу предузимати према организацијама удруженог рада, али нисам сигуран да би се наведене мере могле применити и у случају о коме је реч. Због тога мислим да би у Нацрт Устава СФРЈ требало унети и одредбу којом би била одређеније регулисана наведена правна ситуација.

2. *Оспорување права на организовање ООУР.* Одредбама Амандмана XXI (тач. 2. став 4) регулисано је и у којим случајевима не може доћи до организовања ООУР односно до издавања једне ООУР и њеног конституисања у самосталну организацију. Поред осталог, наведеном одредбом

је предвиђено да се организовање или издвајање ООУР не може извршити ако се тиме вређају права радних људи у другим деловима исте радне организације или „интереси и права те организације као целине који произлазе из међузависности у раду или заједничког рада удруженим средствима, као ни једнострано мењати међусобне обавезе”. Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада у члану 38. став 1. поставља идентичне услове, односно идентична ограничења за организовање ООУР, предвиђајући и пред којим се органом може повести поступак за оспоравање права на организовање ООУР.

Нацрт Устава СФРЈ у члану 37, став 1, изричито предвиђа да „одлуку о организовању основне организације удруженог рада могу оспорити радници других делова радне организације ако сматрају да не постоје услови за организовање основне организације удруженог рада”. С тим у вези треба одмах приметити да Нацрт, када у члану 36. став 1. говори о условима за организовање основних организација удруженог рада, не помиње нигде више сметње предвиђене Амандманом XXI и наведеним законом.

С обзиром на то у пракси (а и у правној теорији) може се појавити дилема да ли то значи да права радника у другим деловима радне организације, интереси и права радне организације као целине, већ раније преузете обавезе и сл. више не представљају никакву сметњу за организовање једне ООУР? Уверен сам да редактори Нацрта то нису желели, али се такав утисак може стећи с обзиром на непостојање одговарајуће одредбе. Због тога сматрам да у одредбу члана 37. став 1. Нацрта Устава треба унети ограничење из Амандмана XXI кад је реч о организовању ООУР.

Доста је интересантна и одредба става 2. члана 37. Нацрта. Из ње проистиче да је, ако је оспоравање права на организовање ООУР благовремено извршено, таква ООУР условно основана док надлежни суд не донесе о томе одлуку. У овом периоду ООУР представља неку врсту специфичног *nasciturus*-а. Мислим да је овакво решење добро, да је потребно признати таквом делу радне организације легитимацију за вођење спора, јер ће на тај начин боље и потпуније моћи да остварује своја самоуправна права.

3. *Својство правног лица*. Раније наведеним законом, а сада и Нацртом (члан 48. став 1) отклоњена је дилема око тога да ли ООУР треба да имају својство правног лица или не. Наиме, наведеном одредбом Нацрта предвиђено је да су основне организације удруженог рада „правна лица са правима, обавезама и одговорностима који им припадају на основу устава, покрајинског уставног закона, закона и самоуправног споразума о удруживању”.

Ипак, морам напоменути да овакво становиште намеће нове задатке правној теорији. За мене се у овом тренутку поставља питање да ли ће у овој области постојати две врсте правних лица (у класичном и новом смислу речи), да ли је у питању евентуално само обим пословне способности појединих ООУР, или нешто треће? У сваком случају мислим да ће на овом подручју и даље долазити до интересантних дискусија и ставова.

4. *Издајање ООУР.* У вези са издавањем ООУР мислим да постоји иста дилема као и по питању права на оспоравање организовања ООУР. Сасвим је логично да радници једне ООУР, која се на основу самоуправног споразума о удруживању, заједно са другим ООУР, удружила у радну организацију, имају право да се издвоје из састава те радне организације, да се конституишу као потпуно самостална организација или да се новим самоуправним споразумом „укључе“ у неку другу радну организацију.

Поставља се само питање да ли се ово издавање може извршити „на штету“ других делова постојеће радне организације.

Желим да подсетим да су према Амандману XXI (тач. 2. ст. 4) приликом издавања једне ООУР морала бити поштована права радних људи у другим деловима те организације, одређена права и интереси радне организације као целине и раније преузете међусобне обавезе. Наведени закон у члану 64. став 1. садржи готово идентичну одредбу, а у ставу 3. истог члана прописује да суд „ако утврди да постоји повреда права, интереса или обавеза, донеће одлуку да се те повреде отклоне, а ако се оне не могу отклонити — да је одлука о издавању основне организације из састава радне организације ништава“.

Имам утисак да Нацрт Устава у члану 38. овом питању прилази на знатно измењени начин. Он као једно од основних питања поставља питање новације раније преузетих обавеза према деловима радне организације и радној организацији у целини, као и питање накнаде штете. Међутим, треба имати у виду да се овде може радити само о споразумној ревизији ранијих међусобних односа, а да је пут до те ревизије дуг и питање је да ли ће до новог споразума доћи. Не види се јасно да ли започињање преговора, па и започињање евентуалног спора пред судом (арбитражом) повлачи за собом одлагање одлуке о издавању или не.

Обавеза накнаде штете из става 2. овог члана такође не пружа довољно гаранција осталим деловима радне организације и радној организацији у целини. Познато је из праксе да се доста често одлука за издавање доноси од стране оних ООУР које поседују савремену опрему, технологију, посебан положај на тржишту и сл., а те погодности су стекле великим одрицањима и доприносима других делова радне организације. Штете које би се могле њиховим издавањем нанети радној организацији не могу се увек проценити, па ни увек накнадити. Осим тога и у овом случају се поставља питање да ли покретање спора за накнаду штете садржи (бар имплицитно) и неку врсту суспензије одлуке о издавању тужене ООУР?

Пада у очи и то да је у ставу 3. члана 38. Нацрта одређено да „основна организација удруженог рада не може се издвојити из радне организације ако би то, противно *општем интересу* (подвукао З. А.), довело до битног отежавања рада или онемогућавања рада у другим основним организацијама удруженог рада у саставу те организације“. Не знам да ли ово треба да значи да се одредба овог става односи само на случај ако је издавање ООУР противно интересу *друштвене заједнице* или се то односи и на интересе делова или целине радне организације? Из стилизације ове одредбе би се могао извући закључак да се ради о интересу *друштвене заједнице*.

У сваком случају сматрам да одредбе члана 38. Нацрта Устава треба још једном размотрити и прецизније формулисати, јер би иначе у пракси проузроковале прилично велике тешкоће, лутања и непотребне спорове.

5. *Заједнице ООУР*. Најпре Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада (у чл. 1. и 49), а сада и Нацрт Устава (у чл. 36) говоре о заједницама основних организација удруженог рада, као и једном новом облику удруживања и стварања посебних организација. Пада у очи да и један и други текст помињу ове заједнице *само у оквиру радне организације*. Из овога се може извући закључак да законодавац, а ни редактори Нацрта Устава не желе да омогуће удруживање ООУР које се налазе у саставу различитих радних организација. Мислим да је одредба члана 36. став 2. Нацрта у извесној супротности са ставом 1. члана 39. Нацрта, по коме радници, и то како у ООУР тако и заједницама ООУР, *непосредно или преко своје радне организације* (подвукао З. А.), могу се самоуправним споразумом удруживати у разне облике слојених организација удруженог рада, као и у пословне заједнице и друге облике пословног удруживања". Упоређењем наведених чланова Нацрта проистиче да се заједнице ООУР могу оснивати само у оквиру исте радне организације, а да се ООУР (па и заједнице ООУР) могу и непосредно удруживати у слојене организације удруженог рада.

Имам утисак да се по овом питању углавном ради о недовољно прецизним формулацијама, па због тога предлажем да се ове непрецизности отклоне како не би изазивале тешкоће у пракси. Мислим да ништа не треба да стоји на путу и формирању заједница ООУР створених од стране ООУР из разних радних организација, ако се тиме не вређају права и интереси других делова тих организација и радних организација у целини.

6. *Однос између самоуправног споразума и статута радне организације*. Амандман XXII у тач. 1. став 3, садржи изричиту одредбу по којој „*статут и други општи акти организације у којој су удружене основне организације удруженог рада не могу бити у супротности са самоуправним споразумом о удруживању*". Јасно је да се ова одредба односи на заједнице основних организација удруженог рада, радне организације и слојене организације удруженог рада. На овај начин је самоуправни споразум о удруживању основни и по снази најјачи акт радне организације. Ово је разумљиво кад се има у виду да су основне организације удруженог рада добровољно формирале радну организацију и да су се о самоуправном споразуму о удруживању претходно изјаснили сви радници у свим основним организацијама удруженог рада. Раније наведени закон у чл. 48, став 4. садржи сличну одредбу. По овој одредби „*статут радне организације мора бити у складу са самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију*". Пада у очи да у овој одредби законодавац не помиње „*друге опште акте*" радне организације, али мислим да то није никакав пропуст, пошто ови акти морају бити у сагласности са статутом радне организације.

Нацрт Устава о овом питању не говори изричито. Додуше, у ставу 2. члана 34. садржана је одредба по којој „*међусобне односе, права, обавезе и одговорности основних организација удруженог рада и радних орга-*



низација и других облика организација удруженог рада радници уређују самоуправним споразумом о удруживању у складу са законом, обезбеђујући у целини ових односа овим уставом зајемчена неотуђива права радника”.

Из наведене одредбе Нацрта Устава (а имајући у виду да он о многим другим питањима садржи веома детаљне и прецизне одредбе) могао би се извући и закључак да радна организација не треба ни да има свој статут, него да сва питања (која би иначе била регулисана статутом) треба да буду уређена самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију. Не верујем да су редактори Нацрта пошли од овакве концепције. Међутим, управо због тога сматрам да у Нацрт Устава треба унети одредбу о односу самоуправног споразума о удруживању и статута радне организације, сличну оној која постоји у Амандману XXII односно у наведеном закону. У фази спровођења амандмана у пракси је било доста недоумица о томе шта би требало да садржи самоуправни споразум о удруживању, а шта статут радне организације. Неке почетне дилеме у овом погледу су постепено отклоњене и у већини радних организација је пронађена права релација између ова два акта. Сада, у вези са наведеном одредбом Нацрта, могло би се лако догодити да дилеме и расправе о потреби постојања и евентуалној садржини и правној снази статута радне организације почну поново да се појављују и да трају месецима. Очигледно је да таква ситуација не само да није неопходна, него наноси и много штете и доводи до великих застоја у самоуправном организовању организација удруженог рада.

Из изнетих разлога предлажем да се у Нацрт Устава, у делу који говори о удруживању рада и средстава друштвене репродукције, унесе посебна одредба којом би се прецизније регулисало ово питање. Очигледно је да ће у великом броју случајева доћи до формирања радних организација (разумљиво, на новим основама), па да ће и ово питање врло често да се појављује и да тражи јасан и прецизан одговор.

7. *Укидање ООУР.* Мислим да и ово питање заслужује пажњу и то, ако ни због чега другог — онда због израза „укидање” који је употребљен у Нацрту Устава. Због тога и на овом месту желим да истакнем разлику између текста Амандмана и Нацрта Устава.

По Амандману XXI (тач. 10) „према организацији удруженог рада која не испуњава своје законом утврђене обавезе или која својим пословањем теже оштети друштвене интересе или у којој се битно поремети остваривање самоуправних права радника, могу се, под условима и по поступку предвиђеним законом, предузети законом утврђене привремене мере” (подвукао З. А.). Анализом овог текста мислим да можемо неоспорно доћи до следећих закључака: приликом доношења амандмана сматрало се да детаљи у вези са овим питањем не представљају уставну материју, да сва ова питања треба да буду регулисана законом и да се у наведеним случајевима могу према таквим организацијама предузети само привремене мере (дакле не и престанак рада у потпуности, који свакако није привременог карактера).

Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада, у члановима 87—96, садржи доста исцрпне одредбе о престанку

рада организација удруженог рада. Међутим, овим законом нигде није предвиђена могућност „укидања” ових организација.

С друге стране, према члану 49. Нацрта Устава, „организација удруженог рада која врши привредну делатност може бити *укинута* (подвучао З. А.) под условима и у поступку који су прописани савезним законом, ако не испуњава законом прописане услове за обављање своје делатности или ако трајније није у стању да обнавља друштвена средства којима послује и да дохотком који остварује обезбеђује остваривање овим уставом зајемчених права радника у погледу њихове материјалне и социјалне сигурности и стабилности, или ако није у могућности да испуњава друге законом утврђене или уговором преузете обавезе”. И даље: „Организација удруженог рада која врши друштвену делатност може бити *укинута* (подвучао З. А.), под условима и по поступку прописаним законом, ако више не испуњава законом прописане услове или ако нема услова да даље врши своју делатност”.

Сматрам да израз „укидање” није баш најсрећније изабран. Он у великој мери подсећа на некадашња права која су државни органи (министарства, комитети Владе и сл.) имали према привредним организацијама, када се административним актом одлучивало о престанку рада предузећа. Данас, без обзира на то који ће орган утврђивати да ли су наступиле околности наведене у чл. 49. Нацрта (а сматрам да то може да буде само надлежни суд), мислим да више не може бити речи о укидању, него о отварању поступка ликвидације или стечаја (који под одређеним условима може да буде и прекинут).

Не видим разлог због којег би се у наведеној одредби говорило о „укидању, а не о престанку рада организације удруженог рада.

На крају морам да напоменем да је то по мом мишљењу штета што Нацрт Устава СФРЈ који је објављен и дат на јавну дискусију није био пропраћен у извесним (макар кратким) образложењем редактора. Врло је вероватно да би на тај начин било омогућено боље разумевање појединих одредаба Нацрта, па би можда отклонило и неке примедбе и сугестије које могу потицати и из неразумевања или непрецизности формулација употребљених у Нацрту.

*Др Александар Балтић:*

## САВЕЗНО ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ РАДА И МЕЋУСОБНИХ ОДНОСА РАДНИКА У УДРУЖЕНОМ РАДУ

Једно од основних и начелних питања је: каква треба да буде улога, функција и структура савезног законодавства у области регулисања рада, радних односа и посебно међусобних односа радника у удруженом раду, да би одговарала даљем развоју самоуправног права радних људи у организацијама удруженог рада у овој области.

Јасно је да одговор на ово врло значајно и сложено питање треба да да Устав у коме би требало да буду изражени основи законодавне политике федерације у области рада и међусобних односа радника у удруженом раду, па на тим основама утврдити и однос савезног законодавства према републичком законодавству у овој области, и оба према самоуправном праву организација удруженог рада.

Свакако да изградња законодавства у овој области повлачи или намеће и одређене тешкоће и проблеме, извесна питања у вези са начином и обимом захвата у регулисању међусобних односа радника у удруженом раду.

Тако, по нашем мишљењу, потребно би било најпре наћи основна мерила и критерије за разграничење надлежности у области регулисања система радних односа, и посебно, међусобних односа радника у удруженом раду између федерације и република, чиме би се одредиле и границе једне и друге надлежности. Држећи се уставних поставки, чини се, да би федерација у овој области требало да интервенише само до оне мере која је неопходно потребна ради обезбеђења основног јединственог друштвено-економског и самоуправног положаја радних људи и стварања што повољнијих услова за остваривање основних права и слобода радних људи на раду и у вези са радом, као и основне заштите ових права и слобода.

Нацрт новог Устава у чл. 253. (Амандман XXX) предвиђа да федерација „уређује основна права радних људи у удруженом раду којима се обезбеђује њихов Уставом СФРЈ утврђени положај у самоуправним и друштвено-економским односима“, као и „основна права радних људи ради обезбеђења њихове социјалне сигурности и солидарности“. Из оваквог текста излази констатација да границу законодавног захвата одређене материје није увек лако поставити између федерације и републике, с једне стране, и ових према самоуправном праву организација удруженог рада, укључујући овде првенствено самоуправне споразуме и друштвене дого-

воре, с друге стране. То због тога, што сам текст чл. 253. Нацрта чини се да није довољно прецизан и одређен у погледу захвата ове материје, тако да даје могућности уже или шире интервенције федерације у односу на републике (покрајине) и самоуправну нормативну делатност организација удруженог рада.

За ово пружа доказ и најновији савезни Закон о међусобним односима радника у удруженом раду, који, по нашем мишљењу, има шири захват него што би то излазило из важећих уставних амандмана. Но, свакако да ће се и он мењати после ступања на снагу новог Устава Југославије. Укратко, мислимо да би у чл. 253. Нацрта требало јасно и конкретно одредити која су то основна права радних људи у удруженом раду, односно основна права ових људи којима се обезбеђује њихова социјална сигурност и солидарност. Да ли су то права која проистичу из *односа рада*, односно из међусобних односа радника у удруженом раду, или су то много шири друштвено-економски односи који по свом карактеру и садржини прелазе оквире *односа радних људи у самом раду и по основу рада (права и дужности из рада и по основу рада — из радног и социјалног права)*.

То би била нека наша запажања у вези са овим принципијелним питањем од чијег решења може зависити и даљи развој самоуправног права радних људи да самостално и равноправно уређују права и дужности на раду и по основу рада у својим основним организацијама удруженог рада.

*Др Влајко Брајић:*

## ПРАВО НА ОРГАНИЗОВАЊЕ ОСНОВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ УДРУЖЕНОГ РАДА И ЗАШТИТА ПРАВА

Као што је Амандман ХХI предвиђао тако и Нацрт устава одређује основну организацију удруженог рада као основни облик удруженог рада. Основна организација удруженог рада се формира одлуком радника када се у делу организације који чини радну целину и у којој се резултат њиховог рада може самостално изразити као вредност, и у ком делу радници на тој основи могу остварити своја друштвено-економска и друга самоуправна права у међусобним односима у радној организацији, у другим облицима удруженог рада и у друштву као целини. То би значило да се основна организација удруженог рада организује вољом радника када се остваре одређени услови. Међутим, у Нацрту устава СФРЈ чл. 36. и Нацрту устава СРС, такође члан 36, стоји да радници „имају право и дужност” да део радне организације, под горе изнетим условима, организују као основну организацију удруженог рада. Уставни Амандман ХХI, тачка 2. није говорио о дужности већ само о праву мада је у току дискусије о примени радничких амандмана заузет став да је то и дужност а не само право. Може се поставити питање шта то значи, односно који су то разлози за уношење одредбе о дужности организовања основне организације удруженог рада. У сваком случају такво решење изгледа оправданим.

Пре свега део радне организације се може организовати као основна организација удруженог рада само ако је то оправдано односно ако су за то испуњени услови. Затим, ако услови нису испуњени одлука о организовању основне организације удруженог рада може бити оспорена (чл. 37) а то значи и организовање основне организације удруженог рада спречено ако услови нису испуњени. Ипак то не значи да ће увек онда када су услови испуњени бити организована основна организација удруженог рада. До тога може доћи из различитих разлога а у питању може бити само то да није утврђено постојање услова за организовање основне организације удруженог рада тј. да радници нису постали свесни ових услова. Но остали разлози су значајнији као нпр. техно-бирокарски отпори.

Да би се, дакле, обезбедило да се основна организација удруженог рада остварује као основни облик самоуправног удруживања рада вероватно је унета одредба о обавези организовања основне организације удруженог рада. Према томе ова одредба не само да овлашћује раднике да организују основну организацију удруженог рада него забрањује свима,

а то значи и технобирокупатским структурама, да оспоравају организовање основне организације удруженог рада када су услови испуњени.

Организовање основне организације удруженог рада је према томе, може се рећи, једно од основних права радника и обавеза свих да се том праву повинују. Но мора се исто тако рећи да то није само обавеза других већ и обавеза радника да се организују у основну организацију удруженог рада да би остварили своја неотуђива права у погледу дохотка и рада уопште. Та обавеза проистиче из чињенице да је у питању рад друштвеним средствима у друштвеној својини и да самоуправно друштво на датом степену развитка основну организацију удруженог рада сматра најпогоднијим обликом за остваривање права радника и развитка самоуправљања.

Из оваквих уставних решења произилази да се рад друштвеним средствима, у циљу остваривања самоуправних друштвених односа и гаранција да само рад и резултати рада представљају основ друштвеног и материјалног положаја човека, мора на датом ступњу организовати кроз основну организацију удруженог рада и њене асоцијације.

Преднацрти устава, као и сада важећи Устав, истичу да су средства за рад у друштвеној својини те да се не могу користити за присвајање туђег вишка рада нити бити основ експлоатације. Такви односи треба да се утврде и развијају кроз основне организације удруженог рада и њихове асоцијације.

Једно од најзначајнијих питања у вези са радом и управљањем средствима у друштвеној својини јесте заштита уставом гарантованих права. Преднацрт Устава СФРЈ (чл. 14) истиче да је противустанован сваки акт и радња којима се повређују права радника у удруженом раду и права основних организација удруженог рада. Такође се у члановима 110—113. говори о заштити самоуправних права и друштвене својине. Нарочито се чини значајним начело да је свака активност којом се нарушавају права на основу удруженог рада противна интересима социјалистичког друштва.

У погледу заштите права предвиђају се и новине као што су самоуправно судство и самоуправни бранилац. Но уставом би се могло предвидети, уместо самоуправног браниоца или упоредо са њим, да у случају повреда уставних и других права у погледу рада и управљања средствима у друштвеној својини сваки грађанин има право да захтева интервенцију суда без обзира да ли је повређено његово право или лични интерес (законом би се та материја детаљније регулисала).

Таква једна одредба би конкретизовала начело да је свака активност којом се нарушавају права на основу удруженог рада противна *интересима социјалистичког друштва*. Потребно је, дакле, омогућити свима да се старају о заштити друштвене својине и основних права која се тичу рада и управљања друштвеним средствима. Сазрели су услови да се у овој области напусти концепт легитимности за покретање спора који се заснива на повреди личног права и интереса и да се уведе и критериј интереса социјалистичког друштва којим би се штитили интереси радничке класе па и сваког појединца када су у питању уставна права и гаранције. То би одговарало самоуправним друштвеним односима.

*Др Милан Деспотовић:*

## НЕКИ ПРОБЛЕМИ ИЗ ОБЛАСТИ РАДА И НАЦРТ УСТАВА СФРЈ

Право на рад — Право рада средствима у друштвеној својини  
Међусобни односи радника у удруженом раду — Радни однос

Полазећи, с једне стране, од констатација и оцена до сада изречених о значају и циљу уставних промена, између којих по нашем мишљењу, треба посебно истаћи: да Нацрт Устава СФРЈ у суштини значи нови Устав (подразумева се да су уставни амандмани уграђени у Нацрт и чине његов интегрални део); да тај нови Устав представља, у одређеном смислу, јединствен докуменат. Јединствен по самоуправним облицима производних односа, који указују на ток даљег кретања и удруживања рада и дохотка и усмеравају ово кретање и да су основе и правци предложених решења у Нацрту у складу са циљевима и задацима који је СКЈ утврдио. С друге стране, да сам нови уставни текст неће изменити постојеће стање, већ да ће се поједине одредбе мењати и погоршавати у вези с тим и да је потребан бржи и интензивнији рад на законодавству (како савезном тако и републичком) као и да је потребно наставити и завршити доношење самоуправних споразума о удруживању, о уређивању међусобних односа, статута организација удруженог рада, чини се потребним између осталог и зато, што јавна расправа није само изјашњавање, и ако је и то потребно, да овде где су понуђена различита решења или она нису чврста, предлагати по могућству боља односно која би питања могла бити боље решена, што подразумева да се и нека од понуђених решења преиспитају. Само се по себи разуме, да је потребно имати у виду јединство радничке класе и не угрожавати оно што је заједничко радничкој класи у целини.

Уважавајући све ово, указао бих на нека од тих решења и питања. Ово утолико пре, и управо зато, што нам се чини да одређена позитивна искуства из досадашњег нашег развоја нису довољно верификована.

1) О положају радног човека и његовој улози (део II основна начела Нацрта устава СФРЈ) и

2) средствима у удруженом раду, јер и њихов режим одређује положај радног човека.

На психофизичкој, културној и образовној конституцији радног човека, заснива се и његова могућност и способност да троши своју радну

снагу (производно економска функција) и да управља процесом репродукције (управљачка функција).

За разлику од прве (произвођачке), о којој нема и није било спора, друга (управљачка) није увек и довољно одређена. Треба одмах рећи не са квалитативног, да ли је наше друштвено опредељење — самоуправни однос доминантан, јер то је несумњиво да је живот једног друштва као што је наше, већ са квантитативног становишта, значи са позиција обима права и дужности, нарочито у области проширене репродукције, основни мотив удруживања радних људи је одржавање сопствене егзистенције и са њом повезане друштвене егзистенције. Јер, у смишљеном трошењу своје радне снаге у циљу стицања дохотка, једино може и мора осигурати репродукцију позитивних постојећих и жељених облика своје и са своје повезане друштвене егзистенције. Појединачно и опште прелама се у личности радног човека: па је он управо због тога економски законито и нужно основни друштвени субјект који је овлашћен и има право да врши управљачке функције у њиховом тоталитету а не од њега отуђене структуре. Ово представља нов квалитет јер је обезбеђен новим текстом Нацрта.

Радник путем удруженог рада, нужно, а врло често и независно од своје воље, успоставља и ступа у разноврсне персоналне, материјалне, међусобне, радне, управљачке и друге односе. Ове релације, ови односи у које радник у удруженом раду ступа у вршењу својих радних и управљачких дужности делимично се преплићу. Управо због тога сматрамо да у даљем раду (законодавство) ове односе треба рашичланити на рад и управљање, као два супротна пола дијалектичког јединства социјалистичког самоуправног односа.

Радникова произвођачка економска функција у удруженом раду доводи га у два основна односа према осталим радницима:

- у облику односа у раду (међусобни или радни) и
- у облику односа према резултатима рада.

Чини нам се да овде има доста непрецизности, које могу довести до недоумица, између одредаба Нацрта устава и законодавства о раду. Има их већ сада, а касније их може бити и више. Зато сматрамо да их треба отклонити, учинити јаснијим и прецизнијим нове категорије и институће. Наиме, сматрамо да подела рада заснована на технолошким условима рада и друштвеној организацији рада и производње, управо предодређује основне везе и споне које се у заједничком самоуправном удруженом раду успостављају између радника који су се одлучили и којима је омогућено да удруже своју радну снагу — рад. Радник и даље располаже својом радном снагом (након удруживања) али се у процесу њеног трошења од ње „отуђује“, јер ради удружено у оквиру организације удруженог рада. Међутим, индивидуална радна снага се у процесу заједничког трошења претвара у друштвену снагу. На тој линији сматрамо да треба тражити одговоре на питања као што су: право на рад; право рада средствима рада у друштвеној својини; обавеза из удруженог рада; ступања и иступања из удруженог рада; односа према осталим радницима; стечених и изведених права (на пр. социјалног осигурања). Прецизније, да ли је однос радника између себе и према организацији удруженог рада — радни однос (и ако се са



измењеним карактером што је неспорно, јер то више није радни однос у класичном смислу речи) или је то однос *suī generis* и у чему је та нова суштина. Ако, примера ради, упоредимо Закон о уређивању међусобних односа радника у удруженом раду; Нацрт устава СФРЈ и текст платформе за конгрес СКЈ, онда можемо видети следеће. Закон о уређивању међусобних односа радника у удруженом раду говори о међусобним односима, док платформа говори о радним односима. Даље, Нацрт устава говори о праву на рад, док закон о уређивању међусобних односа радника у удруженом раду, говори о праву рада средствима у друштвеној својини. Постоји опасност да ако овако остане дође до мешања појмова, које може у пракси изазвати недоумице. Зато сматрамо да је нужно рашистити појмове путем прецизирања израза.

Што се, пак, тиче средстава у друштвеној својини у удруженом раду да је потребно истаћи да средства са којима друштво располаже су ограничена, нису довољна да задовоље све друштвене потребе нити да сви подједнако суделују у њиховој употреби. Да би се друштвена средства рационално користила потребно је утврдити критеријуме ефикасности које употреба средстава мора задовољити. Значи не полазити само од социјалне правде, већ и од карактера и потреба економског и друштвеног развоја.

Досадашњи систем формирања личних доходака испољио је низ озбиљних слабости због чега није довољно обезбеђиван стабилан економско-социјални положај радних људи. Сматрамо да у новом тексту Нацрта имамо довољно основа за нова праведнија законодавна решења. Примера ради, стање у области пензијског осигурања је аутентична слика стања на сектору формирања личних доходака, пошто се они узимају за израчунавање пензијског основа. Слабости су у следећем. Стимулише радника да што више троши данас и да има виши лични доходак, јер ће боље живети и данас и у старости. Створена је ситуација да радник који је у току свог радног века више улагао у проширену репродукцију, остварује нижу пензију од онога који се у том погледу потрошачки понашао. Због свега овога, закони који ће уследити морају с обзиром на стварање све повољнијих услова, обезбедити и заштитити развој самоуправних права радника у удруженом раду у области међусобних односа.

*Др Мирослав Б. Борђевић:*

## КРИВИЧНА ОДГОВОРНОСТ ГРАЂАНА У НАЦРТУ НОВОГ УСТАВА СФРЈ

Развој нашег социјалистичког друштва карактерише се сталним развијањем, обогаћивањем и учвршћивањем слобода и права грађана кроз које се изражавају и потврђују слобода и еманципација грађана у социјалистичком друштву. Стога и нацрт новог Устава СФРЈ посвећује истима посебну главу и у истој, задржавајући углавном садашње уставне одредбе о слободама и правима грађана исте обогаћује новим садржајима и утврђује јаснијим и потпунијим формулацијама. Наравно да прокламоване слободе и права грађана добијају свој прави смисао потпуним обезбеђењем њиховог несметаног уживања. У том смислу нацрт Устава утврђује да се слободе и права грађана утврђени Уставом не могу одузети нити ограничити. Они су ограничени „само једнаком слободом других и интересима социјалистичке заједнице“ (чл. 135. ст. 2. Нацрта). У том смислу „слободама и правима утврђеним овим уставом нико се не сме користити ради рушења основа социјалистичког самоуправног демократског уређења утврђеног овим уставом или угрожавања независности земље, или ради кршења овим уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, или ради угрожавања мира и равноправности међународне сарадње, распиривања националне, расне и верске мржње или нетрпељивости или ради подстицања на вршење кривичних дела, нити се ове слободе могу користити на начин којим се вређа јавни морал“ (чл. 180. ст. 2). Због тога признавање слобода и права грађана значи истовремено и дужност да се та права и слободе код другог поштују. Уживање права и слобода, дакле, не може ограничити другога да та иста права и слободе ужива нити се може вршити супротно интересима заједнице у којој сви грађани налазе потврду својих права и остварују своје оправдане интересе. На тај начин остварује се јединство интереса заједнице и појединаца јер заједница има за циљ добробит свих грађана који јој припадају, а грађани у интересима заједнице сагледавају и своје личне интересе које им заједница омогућава и обезбеђује.

Заштита Уставом утврђених права и слобода човека и грађанина остварује се конституисањем одговарајућих дужности свих других да та права и слободе поштују тако да се повреда истих појављује као понашање које је противустварно и кажњиво. У том смислу код утврђивања појединих права и слобода човека и грађанина нацрт Устава наглашава да је нарушавање истих противустварно и кажњиво, што се и без ових изричитих констатација подразумева самим тим што су односна права и сло-

боде Уставом утврђени и загарантовани. Међутим, нацрт Устава, као што је већ речено, код извесних права и слобода посебно истиче противуставност и кажњивост њиховог повређивања, при чему у појединим случајевима на различите начине изражава да је такво понашање недопустиво, као на пример „противуставно и кажњиво“ (у члану 150), „противуставно“ (у члановима 154. и 157), „забрањено и кажњиво“ (у члановима 156. и 163) или „кажњиво“ (у члановима 157. и 170). Стога се појављује као целисходно не само уједначавање ове терминологије већ и уношење у Устав једне опште одредбе којом би се изразило да је одузимање, ускраћивање или ограничавање права и слобода човека и грађанина утврђених Уставом противуставно и кажњиво. С тим би се даље повезивала и постојећа одредба нацрта Устава по којој се законом прописује када је пропуштање дужности утврђених Уставом кажњиво, јер се поштовање права и слобода других појављује као општа дужност грађана за који су они према изричитој одредби нацрта Устава одговорни (чл. 174. ст. 2. и чл. 135. ст. 3. Нацрта).

Овако утврђене слободе и права човека и грађанина значе истовремено и дужност њиховог поштовања код других. На тај начин се Уставом одређује општа грађанска дужност поштовања слободе и права грађана и интереса социјалистичке заједнице. И као што слободе и права грађана добијају свој пуни смисао њиховом ефикасном заштитом, тако и утврђивање реципрочних и других дужности грађана добија свој пуни смисао конституисањем одговорности у погледу испуњавања тих утврђених дужности. У том смислу у нацрту Устава се истиче, да је „свако дужан поштовати слободу и права других и одговоран је за то“ (чл. 135. ст. 3. Нацрта). Уношење принципа одговорности у текст Устава значи истовремено и потврду права и слобода грађана и утврђивање једног од битних услова за њихово остваривање. На тај начин одговорност постаје битна одлика односа грађана једних према другим и према социјалистичкој заједници, а тиме и односа грађана према њиховим дужностима. Самоуправно социјалистичко друштво је одговорно друштво. Свако ко у њему ужива утврђене слободе и призната права и у њему остварује своје интересе истовремено је и одговоран за испуњавање одређених дужности које стоје на супрот правима и овлашћењима које има. У том смислу свако је одговоран за испуњавање општих грађанских дужности утврђених Уставом, а вршење посебних функција и овлашћења значи и посебне дужности па и посебну одговорност за њихово вршење у складу са интересима друштва и Уставом и законима утврђеним обавезама. Истицање одговорности као посебне категорије већ у самом наслову главе III нацрта Устава који гласи „Слободе, права, дужности и одговорност човека и грађанина“ указује на битан значај ових категорија у нашем друштву и њихову неразлучиву међусобну повезаност. У низу даљих одредаба нацрта Устава истиче се одговорност за испуњење дужности које се у тим одредбама утврђују. Разумљиво је да Устав не може да разрађује различите видове одговорности и ближе услове под којима до исте у појединим случајевима долази, па стога и нацрт Устава то не чини. Међутим, већ само истицање принципа одговорности указује на основе друштвених односа који се овим успостављају а који ће у законима и другим прописима па и у самим међуљудским односима у нашем друштву добити своју конкретизацију.

Иако се када је реч о одговорности може говорити о разним видовима исте, о моралној, политичкој и најзад правној одговорности, а у оквиру институционализованих видова правне одговорности о различитим видовима исте (кривична одговорност, одговорност за привредне преступе, административно-казнена, имовинско правна, дисциплинска одговорност) кривична одговорност као најтежи облик одговорности има посебан значај с обзиром на то да повлачи најтежу врсту правних санкција — кривичне санкције. Стога се и у нацрту Устава, иако се питања одговорности детаљније не разрађују, у односу на кривичну одговорност постављају извесни принципи и у том смислу одређују извесни оквири с обзиром на заштиту права грађана и у оним случајевима када се због учињених деликата узимају на кривичну одговорност.

Основни принцип у погледу кривичне одговорности који је утврђен у нацрту Устава је принцип законитости кривичног дела и кривичне санкције. Утврђивање овог принципа, који је и до сада био основни принцип кривичне одговорности у нашем праву и који је утврђен у постојећем Уставу, изражен је одредбом нацрта Устава којом се утврђује да се кривична дела и кривичне санкције могу одредити само законом (чл. 160. ст. 2). На тај начин принцип легалитета кривичног дела и кривичне санкције, који је значајна тековина савременог кривичног права, као уставни принцип добија свој пуни смисао и значај и то како са гледишта заштите слобода и права човека и грађанина, јер само за оно што је законом одређено као кривично дело човек може бити узет на кривичну одговорност и бити кажњен само оном казном која је законом за то дело одређена (односно уколико је у питању примена неке друге врсте кривичних санкција а не казна, и она мора бити законом одређена и примењена под законом одређеним условима). Тако и са гледишта утврђивања надлежности највиших органа власти који доносе законе да само они, као највиша представничка тела, у име радничке класе и целог народа оцењују класни интерес нашег друштва да се одређена понашања људи, која су у тој мери штетна за интересе нашег друштва да добијају карактер друштвено опасних дела, инкриминишу као кривична дела, и да се тиме конституише кривична одговорност оних који та дела чине. Истакнути политички и правни значај принципа законитости указује на демократски карактер уставних одредаба у погледу кривичне одговорности који се заснива на начелу уставности и законитости у социјалистичком друштву.

Примена овог принципа у строго утврђеном облику односи се само на кривична дела и санкције које се за та дела прописују. У погледу осталих кажњивих дела овај принцип се мења утолико што се иста могу да утврђују и другим правним прописима нижег ранга од закона и да се тим прописима одређују и санкције за та дела, па стога нацрт Устава истакнути принцип легалитета у пуном смислу његовог значења одређује само у погледу кривичних дела и кривичних санкција. Остали деликти, као лакши, и санкције за њих, као блаже, могу се, дакле, одређивати и другим правним прописима. Треба ипак у вези са тим напоменути да необухватање у нацрту Устава овим принципом привредних преступа, који такође могу представљати веома тешка дела, долази из других разлога, а наиме због саме правне природе ових деликата, јер се исти појављују као

повреде правила о привредном и финансијском пословању које су изазвале или могле да изазову теже последице, па како се привредно и финансијско пословање због динамике привредних односа и потребе брзог правног реаговања на промене у привредном животу и привредним односима и иначе регулишу не само законима већ и уредбама донетим на основу закона, то се овим правним прописима могу да утврђују и привредни преступи и казнене санкције које се за њих одређују.

У погледу кривичних санкција треба напоменути да принцип легалитета истих утврђен у нацрту Устава обухвата све врсте кривичних санкција, дакле, не само казне већ и мере безбедности и васпитне мере, које се у нацрту Устава изричито не помињу али које су обухваћене појмом кривичне санкције.

У нацрту Устава се у вези са принципом законитости кривичног дела и кривичне санкције не утврђује и законитост утврђивања правних последица осуде, које настају односно могу да настану услед осуде за одређена кривична дела или осуде на казне одређене врсте и одређене висине. Ово вероватно стога што правне последице осуде по своме карактеру не представљају кривичне санкције. Међутим, ако се има у виду њихова конкретна садржина по којој се оне углавном и не разликују од појединих врста споредних казни или мера безбедности, то би требало да се Уставом утврди и законитост одређивања правних последица и услова за њихово наступање. Ово и стога што се правним последицама осуде осуђеним лицима ускраћују или ограничавају извесна одређена права, па би њихово законско одређивање било у складу како са досадашњом праксом у погледу њиховог одређивања законом у смислу чл. 37а Кривичног законика који утврђује да се правне последице одређују законом, тако и са правилом израженим у последњој реченици из става 2. члана 180. нацрта Устава, према коме се законом одређује у којим случајевима и под којим условима коришћење слободама противно овом Уставу повлачи ограничење или забрану њиховог коришћења. Како се и код правних последица осуде ради о ускраћивању или ограничавању одређених права грађана, а како се законитост одређивања правних последица осуде тешко може изводити из цитиране одредбе нацрта Устава, било би целисходно и са гледишта заштите права човека и грађанина да се и у том смислу у Устав унесе изричита одредба.

Други основни принцип у вези са кривичном, а и другим видовима казнене одговорности, принцип неретроактивности прописа о кажњивим делима и казнама које се за њих могу изрећи, такође је изражен у нацрту Устава у тој форми да „нико не може бити кажњен за дело које, пре него што је учињено, није било предвиђено законом или прописом заснованим на закону као кажњиво дело и за које није била предвиђена казна“ (чл. 160. ст. 1). Ову одредбу треба схватити тако, с обзиром на изнет принцип законитости кривичног дела и кривичне санкције, да уколико се ради о кривичним делима и казнама за њих они мора да су били већ одређени законом, а ако су у питању други кажњиви деликти — законом или прописом донетим на основу закона. Међутим, треба имати у виду, да се овако постављен принцип неретроактивности кривичних закона односи са-

мо на кривична дела и на казне, а не и на друге врсте кривичних санкција, јер је у цитираној одредби нацрта Устава употребљен израз „казна“ а не „кривична“ или „казнена санкција“. Овакво решење у поменутој уставној одредби нацрта Устава има своје оправдање у томе што друге врсте кривичних санкција, а то су мере безбедности и васпитне мере, имају искључиво превентивни а не као казне и репресивни карактер, и као такве иако имају принудни карактер и могу представљати извесно ограничење слободе или права, оне су по својој природи и у интересу лица према коме се примењују. Ако се с обзиром на то има у виду хумано и демократско правило да се кривични закон примењује ретроактивно ако је блажи за учиниоца, а може се претпоставити да је нови систем превентивних мера увек усавршенији па према томе и повољнији и за самог учиниоца, то изузимање прописа о мерама безбедности и васпитним мерама од неретроактивности њиховог важења има своје пуно оправдање како са гледишта заштите друштвених интереса и интереса грађана за сузбијање криминалитета, тако и са гледишта интереса и оних према којима се ове мере примењују.

Примена кривичних санкција које саме по себи значе лишавање онога према коме се примењују извесних његових добара, а самим тим и одузимање или ограничавање његових одређених права и слобода, везано је, дакле, за слободе и права човека и грађанина, па се и у вези са тим у нацрту Устава утврђују извесне основне поставке. У том смислу најзначајније су оне које се односе на могућности и услове примене појединих казни, као и оне које се односе на заштиту личности осуђених лица. Уколико су у питању одређене врсте казни, од посебног су значаја смртна казна и казна лишења слободе.

Нацрт новог Устава предвиђа смртну казну као могућу кривичну санкцију. Међутим, примена ове казне има изузетан карактер, што се и у самом нацрту истиче у том смислу да се ова казна примењује изузетно у најтежим случајевима најтежих кривичних дела (члан 155. став 2). Смртна казна је најтежа и према томе крајња мера друштвеног реаговања на најтеже облике друштвено опасних делатности, који у тој мери угрожавају добра и интересе одређеног друштва и то добра и интересе који су од таквог значаја да је за њихову ефикасну кривично-правну заштиту потребно да се и ова најтежа могућа кривична санкција треба да примени. При томе се обим њене примене ограничава на оне случајеве где је њена примена заиста нужна па тиме и оправдана, при чему за оцену обима њене примене није од најбитнијег значаја број кривичних дела за која се она може да изрекне, већ и критеријуми према којима се одређује када до примене ове казне стварно треба да дође. У том смислу нацрт Устава наглашава изузетан карактер ове кривичне санкције и ограничава могућност њеног изрицања само на најтеже случајеве најтежих кривичних дела. С обзиром на овакав став нацрта Устава према овој казни, што одговара стварним потребама нашег друштва у садашњим условима, било би целисходно да се у форми уставног принципа утврди правило да се ова казна ни за једно кривично дело не може да пропише као једина казна која се за то дело изриче, већ да се увек поред ње мора да одреди и нека друга алтернативно постављена казна, како примена смртне казне никад не би

била обавезна већ само могућа зависно од конкретне потребе да се у датом случају управо том казном кривичноправно реагује. Ово одговара истакнутом изузетном карактеру ове казне који је у нацрту Устава наглашен, њеном ограничењу на најтеже случајеве најтежих кривичних дела што је такође у нацрту истакнуто, а у складу је и са досадашњом нашом законодавном праксом, јер је у нашем позитивном кривичном законодавству ова казна и до сада увек била алтернативно одређена код свих кривичних дела код којих је могућност њене примене била предвиђена.

Казне лишења слободе су најчешће предвиђене казне у савременом кривичном праву и у нашем позитивном кривичном законодавству. Нацртом Устава се дозвољава лишење слободе као казна, с тим што се наглашава да свако лишење слободе мора бити засновано на закону (чл. 157. ст. 3) па то важи и за лишење слободе које се појављује као казна, а што и иначе одговара принципу законитости кривичне санкције уколико се ради о лишењу слободе као кривичној казни. Међутим, одређујући законитост казне лишења слободе нацрт не предвиђа никакво лимитирање њеног трајања иако је у позитивном законодавству трајање ове казне временски ограничено. Овакво решење у нацрту Устава има своје оправдање утолико што максимум трајања казне лишења слободе није целисходно одређивати Уставом, пре свега због различитих потреба у вези са казном политиком коју остварује законодавац прописујући казне за поједина кривична дела, а затим и због потребе континуираног извршења нове казне по издржаној ранијој казни ради остваривања сврхе кажњавања у извесним случајевима одмеравања казне већ осуђеним лицима, када се укупно трајање тако одређених казни продужује преко општег максимума до кога се ова казна једном пресудом може изрећи. Међутим, иако општи законски максимум казне лишења слободе не би требало утврђивати Уставом, имало би оправдања наглашавање немогућности изрицања ове казне у доживотном трајању или у трајању које би иако временски ограничено с обзиром на прекомерну дужину практично имало карактер доживотног лишења слободе. Ограниченост казни лишења слободе била би у складу са општим ставом заштите личности човека с обзиром да је доживотно лишење слободе као казна неспојиво са социјалистичким хуманизмом, са правом осуђеног лица да зна колико је осуђен, са захтевом да казна буде сразмерна са тежином учињеног дела и са поправним дејством које казна треба да има према лицу према коме се примењује. Овакво решење одговара и нашој досадашњој законодавној пракси у овој материји, а његово истицање као уставног решења још више би указивало на заштиту основних права човека, чак и када се ради о лицима према којима се као учиниоцима кривичних дела примењују кривичне санкције.

Заштита права личности у вези са применом кривичних санкција изражена је у нацрту новог Устава и тиме што нацрт наглашава поштовање људске личности у кривичном и сваком другом поступку и за време издржавања казне. Поштовање људске личности при извршењу казни произилази из општих уставних поставки о поштовању људске личности, из принципа социјалистичког хуманизма који се изражава и код извршења кривичних санкција, и из потребе остваривања сврхе кажњавања поправљањем учиниоца која се не може успешно остварити ако се не поштује

личност осуђеног и његово опште људско достојанство. Међутим, запажа се, да је у нацрту Устава поменута одредба о поштовању личности за време издржавања казне формулисана тако да се помиње само извршење казни а не и извршење других врста кривичних санкција — мера безбедности и васпитних мера (посебно оних које су заводског карактера), што се појављују као редакцијска грешка у формулисању ове одредбе па би је у дефинитивном тексту Устава требало исправити тако да се одредба о поштовању људске личности односи на примену свих врста кривичних санкција.

У вези са кривичном одговорношћу и применом кривичних санкција од значаја је и уставна одредба о накнади неоправдано осуђеним лицима (и лицима која су без основа лишена слободе), која је предвиђена у нацрту Устава. Постојање ове одредбе представља значајну заштиту личности у вези са евентуалним судским заблудама, а истовремено и гаранцију правилности вођења кривичног поступка. Нацрт Устава, међутим, правило о накнади неоправдано осуђеном лицу поставља тако да се исто односи само на лица која су неоправдано осуђена за кривична дела (чл. 160. ст. 5), док се право на овакву накнаду не предвиђа и за неоправдану осуду за привредни преступ. Међутим, не виде се разлози због којих се ово право не би односило и на неоправдано осуђене за привредне преступе, без обзира на то да ли се ради о неоправдано осуђеном правном или физичком лицу, јер могућност судске заблуде и у случају осуде за ове деликте постоји као и када су у питању кривична дела. Све ово утолико пре што је могуће да и за привредне преступе у односу на физичка лица буде предвиђена казна лишења слободе (која према данашњим прописима за ове деликте није могућа али могућност чија примена није нацртом Устава искључена утолико пре што се у том смислу изражавају многа мишљења и предлози, па се може догодити да исти буду и усвојени и да казне лишења слободе буду предвиђене и за привредне преступе). Исто тако треба имати у виду да поред новчаних казни за привредне преступе могу бити примењене и извесне заштитне мере које уствари имају карактер мера безбедности и да постоји могућност да осуда за привредни преступ повлачи правну последицу осуде. Стога би накнада штете неоправдано осуђеним за привредне преступе у пуној мери била у складу са истакнутим правилом у погледу накнаде штете неоправдано осуђеним лицима за кривична дела.

Изнета решења у вези са кривичном одговорношћу која су дата у нацрту Устава изражавају само најопштије принципе и постављају најопштије оквире ове одговорности. Детаљнија разрада свих осталих питања остаје за кривично законодавство које ће иста регулисати у складу са Уставом СФРЈ, уставима социјалистичких република и уставним законима социјалистичких аутономних покрајина, и у оквирима утврђених законодавних надлежности федерације; република и покрајина у материји кривичног законодавства.



*Мр Александар Ивић:*

## НЕКА ПИТАЊА СВОЈИНЕ И ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ У ПОВОДУ НАЦРТА УСТАВА СФРЈ

Уставност и својина је по свему судећи једно од питања које отвара расправу у најмању руку о два потпитања која се условно могу раздвојити, мада се у суштини односе на једно питање. Јер, као основно, поставља се у оквиру овога, питање односа устава према друштвено-економском уређењу а у склопу тога питања улоге државе и места својине као два основна института када је реч о односима власти и друштвено-економских односа.

Што се тиче првог и основног питања — устав и друштвено-економско уређење — треба рећи да је развитака капитализма већ крајем 19. века довео до ситуације да се у уставима нађе низ одредаба о питањима друштвено-економског живота која су на одређен начин модификовала и проширивала лапидарне одредбе о својини као светом и неповредивом праву. Тај процес, током 20. века, се даље развијао у правцу проширивања одредаба о друштвено-економским односима и својини у уставима и другим правним документима који су у материјалном смислу уставноправни. Устави социјалистичких земаља спадају у документе који врло широко регулишу друштвено-економске односе.

Овакав развој је уствари потврда теоријског става о класној функцији државе и нужности да држава кроз одговарајуће инструменте и односе у правном поретку гарантује одговарајући статус друштвених група — класа. Са друге стране то је израз потребе да се с обзиром на настале друштвено-економске промене и класну констелацију, држава шире и видљивије експонира као регулатор друштвено-економских односа.

Данас је та ситуација толико видљива и евазивна да се са разлогом може довести у питање класична концепција предмета и садржаја устава барем са становишта питања да ли може опстати став, да устав утврђује само карактер својине и питање, да ли се устав може свести само на документ који носи тај наслов или се мора проширити на све опште акте и одредбе који уређују основна питања друштвено-економских односа чији је основни, али свакако не једини институт својина.

Јер, данас у великом, а можда чак и претежном броју земаља на један или други начин, уже или шире напред наведени став је аплициран. У великом броју устава, закона и других правних докумената налази се знатан број одредаба који представљају покушај другачијег начина уре-

бивања друштвено-економских односа и својине од устава који припадају периоду либералног капитализма. То је последица сазнања, да је неопходно решити низ питања на релативно нов и другачији начин, — шири, па и новим инструментима који ће њиховим уношењем у уставе или законодавства помоћи и допринети разрешавању новонасталих односа и потреба. На овом месту треба нагласити да се овој потреби дуго одолевало покушајима широке теоријске па и егзегетске интерпретације постојећих одредаба и закона. У том погледу занимљив је став професора Мартија који каже „да када данас изучавамо дефиницију из чл. 544. Code civilа онда изучавамо празну форму”. Међу теоријским новинама занимљиви су ставови великог броја теоретичара различитих теоријских праваца, — од хришћанских социјалиста, преко социјалтописта до марксиста. У том погледу има много карактеристичних ставова као што су: „Будући да се у оквиру института права власништва регулирају управо они друштвено-економски односи који дају реални, материјални односно економски основац власти историјски одређеној владајућој класи”...<sup>1</sup> „Моје је истраживање довело до резултата да се ни правни односи, ни облици државе не могу разумети из себе самих..., а да се анатомија грађанског друштва мора тражити у политичкој економији”<sup>2</sup>.

Све је то довело до тога, да некада једине одредбе Вајмарског устава о овим питањима, данас представљају један од бројних покушаја у овом смислу.

Без обзира на веома различиту терминологију, извесни облици институционализирања „економске демократије” и тиме трансформације друштвено-економских односа и промена односа државе и државне регулативе према овим питањима, данас су присутни у прописима толико великог броја земаља да се може са сигурношћу говорити о појави која је карактеристична за савремени свет. Разуме се да ова појава, ни по обиму ни по ширини, а ни по дубини није таквог значаја да се може говорити о тенденцији која доводи у питање постојеће друштвено-економско уређење. Али са друге стране свакако је недозвољено потцењивање или чак неучавање ове појаве јер као што је речено данас у свим деловима света и огромном броју земаља постоје, додуже скромни, али веома бројни институти и појавни облици „мешања” државе у економске односе. Та појава са једне стране значи ограничавање „светости и неповредивости” приватне својине, а са друге стране очигледност одређених промена у класној констелацији снага и нужности конституисања одређених облика утицаја, радника или државе што ће рећи невластника на начин управљања предузећем, расподелу и друга питања „индустријских односа”.

У различитим земљама и различитим теоријским концептима за овај феномен се употребљавају и различити изрази. Но без обзира на то, реч је свакако о једној појави која се може квалификовати са три елемента:

а) настали су извесни облици саодлучивања унутар организације рада у фабрики,

<sup>1</sup> Др М. Вуковић, Основа имовинског права, ЗГБ.

<sup>2</sup> К. Маркс, Прилог критичи политичке економије.

б) настали су, такође, извесни облици одлучивања на глобалном друштвеном плану што је резултат борбе радничке класе да шире утиче на друштвена кретања и у том склопу глобалне друштвене односе.

в) све ове промене нашле су извештан израз у уставним и другим документима.

Историјат развоја овог процеса траје већ један век,<sup>1</sup> а резултати, мада уочљиви, су веома скромни у погледу степена дубине промена друштвено-економских односа. Међутим са друге стране они су веома значајни јер указују на нужност промена и што је нарочито важно карактер тих промена указује на кардинално значајну чињеницу да:

а) својина значи сплет друштвено-економских односа и да тек укљученост различитих елемената ових односа реализује својину као потпуни институт.

б) својина и власт су у тесној вези и само разумевањем дихотомије овог односа може се разумети смисао правних инструмената као инструмената власти.

в) држава и државно-правни поредак на својеврстан начин изражавају и обезбеђују основне друштвено-економске односе у којима својина има централно место.

г) својински односи нису никада могли, а данас поготову не могу, да се изразе и обезбеде кроз пуку заштиту права својине. Савремени процеси указују на тенденцију нужности регулisaња и то нормативног низа питања која сва заједно омогућавају управљање „средствима и условима рада“ како би се заштитио и реализовао основни својински однос.

Ово све указује на општу тенденцију трансформације својинских односа, затим на тенденцију нормативног уређивања ове трансформације и најзад на потребу да се овој појави да одговарајући третман у теоријским разматрањима ових питања.

Када је реч о уставима социјалистичких земаља, не упуштајући се на овом месту на све разлике, треба нагласити да ови устави поклањају изузетну и врло широку пажњу друштвено-економском уређењу и у оквиру тога својини. Таква пракса започета је још Уставом РСФСР од 1918. год. преко Устава СССР-а од 1936. године до Устава СФРЈ од 1963. год.

Устави Југославије, више него други, посвећују пажњу друштвено-економским односима и својини што је разумљиво када се има у виду чињеница да они први пут у историји, и засад једини, конципирају друштвену својину. Због тога Устав Југославије не може само декларативно да утврди овај институт. Ову потребу и образложење те потребе најбоље изражава став да: „Наш Устав отворено проглашава политичке односе као израз друштвено-економских односа који су утврђени Уставом претварајући државу у директан инструмент таквих односа. При томе се Устав не ограничава на начелну прокламацију да је наша држава инструмент

(1) Први документ настао је 1871. у Париској комуни Декретом од 16. октобра. Захтеви за радничким самоуправљањем су постојали и пре тога. У 19. веку немачки економиста Роберт Мал је такав захтев истакао још 1835. г. а Уставна скупштина у Франкфурту је такав захтев разматрала још 1848. године.

владавине радничке класе и да је као таква гаранција развитка социјалистичких односа, већ у извесном смислу заштићује радног човека — као што је рекао Енгелс — „од његових властитих представника и чиновника”, тј. од могућности искривљавања праве друштвене улоге државе у епохи прелаза од капитализма ка социјализму”<sup>1</sup>.

\*  
\*       \*  
\*

Нацрт Устава, већ у основним начелима друштвену својину утврђује „као израз социјалистичких друштвено-економских односа међу људима”. Поред тога утврђује шта је основни смисао друштвене својине кроз одређење да је она „основа слободног удруженог рада и владајућег положаја радничке класе у производњи и у целини односа у друштвеној репродукцији”.

Нацрт Устава, даље, утврђује да „средствима за производњу у друштвеној својини..., непосредно управљају удружени радни људи који раде на тим средствима”. Поред тога, што управљају средствима за рад која су у друштвеној својини, радни људи управљају и средствима за проширену репродукцију, што представља значајну новину. Та новина је као уставни принцип у основи истакнута већ Уставом од 1963, међутим као нормативна обрада па и разрада представља знатно проширивање у односу на ранију ситуацију. Чл. 14. недвосмислено стоји на становишту да радник који ради средствима у друштвеној својини „управља радом и пословањем организације удруженог рада и пословима и средствима у целини односа друштвене репродукције”. Друга страна овога става је да је основна организација удруженог рада „основни облик удруженог рада у коме радници непосредно и равноправно остварују своја друштвено-економска и друга самоуправна права”. Даље, Нацрт утврђује да „доходак... део је средстава у друштвеној својини и о њему одлучују радници у основној организацији удруженог рада”.

Тиме је у свом основном опредељењу Устав стао на становиште да положај човека у удруженом раду произилази из његовог права да ради на средствима у друштвеној својини и да се њима управља и што је још значајније, да управља резултатима рада као и да то управљање и одлучивање буде у принципу непосредно. Разумљиво је да Устав оваквом генералном ставу ставља и одређене оквире о чему ће касније бити речи. Међутим, то не мења факат да Устав, као основно опредељење фиксира такав положај радника, којим се обезбеђује да слободно, удружено и непосредно управља средствима за рад, радом и резултатима рада.

Следећа значајна новина, када је реч о овим питањима, јесте да је рад у друштвеним, — „непроизводним” делатностима, у основи изједначен у погледу стицања средстава и размени рада са другим облицима рада „обезбеђује се... једнак друштвено-економски положај као и радницима

<sup>1</sup> Е. Кардељ: Уставни основи социјалистичких друштвено-економских односа и друштвеног самоуправљања. „О уставном систему Социјалистичке Федеративне Републике Југославије”. Издаје „Комунист”, Београд, 1963, стр. 5.

у другим организацијама удруженог рада". Тиме је обезбеђено да сви људи, без обзира на облике удруживања рада, имају, у начелу, исти друштвено-економски положај и на тој основи иста права.

Треба нагласити да Нацрт устава Југославије предвиђа значајније могућности интервенције друштвене заједнице, додуше увек као брана против понашања и активности који деформишу друштвено-економске односе утврђене самим Уставом.

Нацрт утврђује да неприкосновену основу положаја и улоге човека, поред осталог чине: друштвена својина средстава за производњу, ослобођење рада, право на самоуправљање, право радног човека да ужива плодове свога рада, солидарност и економско-социјална сигурност.

а) Гарантујући друштвену својину средстава за производњу Нацрт утврђује друштвено-историјски смисао њеног постојања. У том циљу као основни смисао Нацрт Устава истиче да је друштвена својина „услов да се искључи повратак било ког система експлоатације човека". Са друге стране Нацрт утврђује смисао друштвене својине да кроз укидање отуђености радничке класе и радних људи од средстава за производњу и других услова рада обезбеди „услове за самоуправљање радних људи у производњи и расподели". И најзад, Нацрт утврђује да друштвена својина треба да обезбеди „усмеравање развоја друштва на самоуправним основама", што је значајно из два разлога: као уважавање нужности усмеравања развоја друштва, али такво усмеравање које ће гарантовати самоуправне односе.

б) Ослобођење рада које Нацрт одређује „као превазилажење историјски условљених друштвено-економских неједнакости и зависности људи у раду", има неколико елемената који омогућавају да се конкретизује овај иначе врло сложен и дугорочан процес. Нацрт устава истиче да се ослобођење рада треба да обезбеђује кроз укидање сваког облика најамних односа, развитак производних снага, подизање производности рада, скраћивање радног времена, примену науке и технике, образовање и подизање културног нивоа радних људи. Ослобођење рада се тиме конкретизује у дати друштвено-економски оквир и указује на којим елементима и уз које претпоставке се може остваривати и друштвена својина и самоуправљање ако се жели реализовати дубоко историјски захват и захтев као што је ослобођење рада. Тиме ослобођење рада престаје бити опште место марксистичког концепта или задатак чија се тачна садржина не зна, или пак захтев који се остварује у далекој будућности социјалистичког друштва.

в) Право на самоуправљање омогућава радном човеку да „равноправно са другим људима, одлучује о сопственим и заједничким интересима, и о усмеравању друштвеног развитка, врши политичку власт...". Овај став обезбеђује одговарајућу интерпретацију карактера самоуправљања и карактера власти у политичком систему који је утврђен Уставом. У том смислу значајно је истаћи да је самоуправљање могућност одлучивања о интересима али и начин вршења политичке власти.

г) Утврђујући познати социјалистички принцип расподеле: свако према способностима — сваком према његовом раду, Нацрт још прецизира

да овај принцип у југословенском политичком систему треба да обезбеди „право радног човека да ужива плодове свога рада и материјалног напретка друштвене заједнице” као и „његову обавезу да обезбеђује развитак материјалне основе сопственог и друштвеног рада и да доприноси задовољавању других друштвених потреба”. На тај начин Устав омогућава да се виде и обезбеде равноправно и паралелно потребе и могућности човека да ужива плодове свога рада, али и да доприноси задовољавању друштвених потреба.

д) И најзад, економска сигурност, солидарност и узајамност, према Нацрту служе циљу да се истакне чињеница да радни људи своје трајне интересе могу остваривати само на тим начелима. Са друге стране овим се указује на природу и карактер односа који треба да се изграђују у нашем систему.

Овако интерпретирани начелни ставови показују да је Нацрт поклонио одговарајућу пажњу друштвеној својини. При томе нарочито треба нагласити да је Устав одредио одговарајући смисао друштвеној својини, затим дао оквире и односе за њено остваривање и најзад утврдио одређена историјска исходишта друштвено-економских односа и својине као једног од централних института ових односа. Ако се жели резимирати сама срж уставног концепта о својини онда се могу истаћи неколико елемената:

а) Друштвена својина је основа друштвеног рада.

б) Средства у друштвеној својини служе искључиво раду чији је циљ задовољавање личних и заједничких потреба људи и њихових интереса као и развијање материјалне основе социјалистичког друштва.

в) Друштвена својина служи развоју социјалистичких самоуправних односа што на одређен начин указује на друштвено-историјски смисао друштвене својине. Из тога произилази да средствима у друштвеној својини управљају радни људи.

г) Друштвена својина није категорија својинског права, јер нико не може, да по правно-својинском основу присваја производе друштвеног рада, нити да управља и располаже друштвеним средствима.

д) Из тога произилази да је рад човека, и то удружени рад у основне асоцијације произвођача, једини основ и присвајања и управљања.

ђ) Удруживање и самоуправна интеграција рада се врши у основне организације удруженог рада које служе могућности да се реализује неотуђиво право радних људи да „радећи друштвеним средствима, управљају својим радом и у условима рада и одлучују о резултатима свога рада”.

\*  
\*      \*

Када се гледају ове одредбе у целини, на Нацрт устава могу се ставити две групе примедба. Прва се састоји у томе да Нацрт садржи велики број непрецизних и недовољно јасних појмова и односа. Због тога је заиста неопходно учинити обиман напор да се текст побољша или у најмању руку ослободи непрецизности. То је могуће постићи на два начина: ослобађање

уставног текста свих одредаба, појмова и речи чије се тачно значење не може утврдити; затим, да се један број појмова појасни. Други, се састоји у томе што се Нацрту генерално може замерити и релативни и апсолутни позитивизам из кога је произашла његова слабост да на низу места личи на организационо-структурни акт. То је произашло из оријентације да Устав обухвата низ питања која су актуелна у дневном смислу те речи настојећи да их реши, а поред тога Нацрт устава се упустио у решавање материје која по својој природи није уставна због чега ни начин уређивања није могуће обезбедити уставном нормом, а из тога је и произашла последица да су многе норме по својој садржини организационе.

Због тога се намеће потреба озбиљне редакције Нацрта устава која, по мом мишљењу, пре свега треба да иде методом сужавања материје која је Уставом обухваћена, како би се обезбедило да се у Уставу нађу основна питања регулисана на такав начин који обезбеђује фиксирање и заштиту основних друштвених односа. Ове две примедбе, своју основу имају у полазној поставци самог Нацрта устава. Јер, Нацрт полази од две капиталне ствари: прва је да ООУР је основни субјекат друштвено-економских односа и друго, да она свој статус реализује кроз своје право да самостално уређује питања управљања средствима за производњу и резултатима рада. Такав полазни став Устава подразумева релативно широк оквир за „самокреацију” основне асоцијације самоуправљача, — ООУР-а. Разуме се да Устав треба да утврди границе слободе понашања али на начин који неће да доведе у питање његову полазну поставку која је напред изречена. Зато се, у овом смислу, на низу места Устав мора ослобађати ризика да све и до краја уреди, јер је реч о уставној норми и односима које из ње произилазе, а даља прецизирања треба оставити за законе и друге акте укључујући и нормативну активност самих самоуправљача.

Када је реч о уређивању питања својине, треба пре свега истаћи изузетно значајан став Нацрта устава да поред друштвеног власништва над средствима за производњу одлучујући значај има могућност и право управљања дохотком. У том погледу Нацрт устава чини значајан продор и у односу на раније документе и у односу на теорију.

Међутим већ код овог питања се може конкретизовати напред изнета примедба, јер Устав ова питања доста детаљно и не баш прецизно регулише, нарочито када је реч о дохотку и његовој расподели. Исто тако и када је реч о својини могућа је иста примедба, али са мањом тежином. Јер настојећи да што прецизније одреди границу „деформација” друштвене својине и у напору да одреди шта она не сме и не може бити, што је добро и корисно, Нацрт није нашао праву меру и у низу одредаба урџује много више питања режима друштвене својине, не ретко и кроз техничка питања, чиме је много мање дат сам институт својине, а може се рећи да је чак великим бројем одредаба он на изврстан начин и замагљен. Да би се ово избегло неопходна је већа концизност, што би свакако значило и већу прецизност. Јер употреба великог броја термина, врло често у различитом контексту, поред излишне обимности носи опасност тешкоће интерпретације и разуме се нејасности шта је основна садржина институције, у овом случају друштвене својине.

Због тога се намеће потреба да се на једном релативно високом нивоу уопштености дају основни односи и оквири тих односа и да се тиме прецизира сам институт својине. То се пре свега односи на чл. 11, 13, 17, 18, 19. и 20.

Мислим да би кроз утврђивање неколико основних питања, успешније и потпуније био дат институт својине, дохотка и тиме и основних друштвено-економских односа. Та питања су: положај рада, основ присвајања, расподела у ужем смислу, проширена репродукција, положај ООУР. Тиме би на потпунији начин биле позитивно правно дате одредбе које се налазе у одељку II и III Основних начела али на нивоу основних односа и института.

Тиме би Устав много добио у смислу да прецизно одреди принципијелно опредељење Устава.

Са друге стране извесно детаљисање у Уставу носи ризик уске интерпретације и опасност да брзо буде превазиђен или пак потреба да се допуњава. Начелна одређења Устава без детаљисања обезбеђују простор за стваралаштво класе и других субјеката основних друштвених односа.

И најзад тиме би се избегла, у Нацрту приметна, превелика изједначеност заиста различитих ствари тј. у истој равни третирано принципијелно и техничко, важно и неважно, основно и изведено.



Др Будимир Кошуткић:

## О ЗНАЧЕЊУ ТЕРМИНА „ИЗВРШНО-УПРАВНА ФУНКЦИЈА” ПРЕМА НАЦРТУ УСТАВА СФРЈ

У чл. 322. ст. 1. Нацрта Устава СФРЈ, Савезно извршно веће се одређује као орган Скупштине СФРЈ који врши извршно-управну функцију у оквиру права и дужности федерације. Овај члан се разликује од члана 225, ст. 1. Устава из 1963. године само у толико што се термини „поверава” и „политичко-извршна функција” замењују терминима „врши” и „извршно-управна функција”. Иако ова измена може изгледати на први поглед безначајна, она то не мора бити уколико се желело да се заменом ових термина укаже на извесне битне промене у положају, надлежности и овлашћењима Савезног извршног већа. Уосталом, сама чињеница што се овај термин користио и у Уставу из 1946. године за одређивање положаја и улоге Владе, може бити врло индикативна. Наиме, Устав из 1946. године, у тежњи да што више подвуче скупштински систем власти, прописао је да је влада највиши извршни и управни орган власти у оквиру права федерације. Преузимање истог термина у Нацрту новог Устава не мора значити да се томе термину даје иста садржина. Стога, нужно се поставља питање у чему је суштина извршно-управне функције, као и да ли и у чему постоји разлика између ње и политичко извршне функције.

На овако постављено питање може се одговорити тек на основу детаљне анализе како прописа којима се регулише односно регулише надлежност СИБ-а у Уставу из 1963. године и у Нацрту Устава из 1973. године, тако и норми којима се утврђују права и дужности других органа, чија делатност несумњиво утиче на овлашћења СИБ-а. Но, пре него што се то учини неопходно је истражити да ли је и колико је позната ова дистинкција између извршно-управне и управне власти, односно политичко извршне и извршне власти у политичко правној доктрини и уставима других држава?

У политичко-правној доктрини ова подела извршне власти на две подврсте није нова појава. Могло би се чак рећи да већ у првој четвртини XX века знатан број писаца прихвата ову биполност извршне власти изражавајући је разним терминима. То је била свакако последица чињенице што је са развојем друштва и све већом сложености и противречношћу друштвеног живота растао утицај државе и посебно њених извршних органа. Наиме, због нужности брзе државне интервенције у економски и политички живот, низ овлашћења која су традиционално сматрана, сходно начелу поделе власти, прерогативама законодавне власти пренета су у над-

лежност специјалних управних органа. Постало је очигледно, самим тим, да ти управни органи врше извесне делатности које се битно разликују од делатности осталих управних органа. Наиме, док је за већину управних органа карактеристично доношење појединачних аката, којима се на ауторитативан начин решавају конкретни случајеви применом унапред донетих општих норми законодавног порекла, или вршење материјалних, принудних радњи, ови органи доносе акте од општедруштвеног значаја. Сврхатих аката није, према томе, да регулишу одређени индивидуални однос, већ да утврде извесне опште правце политичке акције у друштву. Управни орган коме припада ова функција, не може се сматрати законодавним органом, јер није генерално овлашћен на доношење општих правних аката највише снаге. С друге стране, није га више могуће ни изједначавати са осталим управним органима због очигледних разлика у функцијама. Та чињеница навела је многе писце да укажу на потребу разликовања извршне функције као политичке и уставне од администрације, као техничке и оперативне (*Gudno*) или владавинске функције (*gouvernement*); као мотора и административне функције, као трансмисионог организма и точкиће машине (*Esmen*). Шта више, због све већег значаја владе као органа који врши ову особену управну власт, један део политичкоуправне доктрине је издвојио, поред законодавне, управне и судске власти, и посебну владавинску власт. Та деоба извршне власти на две подврсте није непозната ни југословенској политичкоправној доктрини. Налазећи основ у Уставном закону из 1953. године, наша политичкоправна доктрина указала је на нужност деобе извршне власти на политичко-извршну и извршну (управну) власт. Политичко-извршна власт, према нашој доктрини, је облик извршне власти, који се одликује од других облика извесним обележјима политичке природе. Наиме, она је политичка, јер обухвата одређивање политике извршења односно мере и акције општијег, начелнијег и директивног значаја. Но, истовремено, она је политичка и у садржинском смислу, пошто претпоставља већу самосталност, одговарајћу дискреционалност, па и општију регулативу у утврђивању извршне политике и у старању о њеном спровођењу (Борђевић).

Та деоба извршне власти прихваћена у политичкоправној доктрини има свој релативни основ у готово свим уставима модерних држава. Наиме, како устави који прихватају поделу власти, тако и устави који познају јединство власти, поверавају извршну власт посебном органу односно низу органа. На челу тог низа органа налази се орган који ефективно врши управну власт, односно који утерђује општу политику извршења и стара се о њеном спровођењу. Уједно, тај орган, на посредан или непосредан начин, подноси законодавном органу на усвајање предлоге најважнијих аката. Он се различито организује у појединим државама и налази се у односима веће или мање зависности према законодавном органу. У системима поделе власти, његова је зависност мања, док је у систему јединства власти већа. У посредничком систему, председник је номинални и ефективни носилац целокупне извршне власти, коме помажу у њеном вршењу одређени функционери које он поставља и који су одговорни њему за свој рад а не конгресу. У парламентарном систему, пак, на челу управне власти налазе се шеф државе као поминални носилац управне власти, који влада

али не управља, и влада која стварно управља мада формално не влада. Иако према уставима држава које прихватају парламентарни систем постоје не мале разлике у положају и овлашћењу владе, карактеристично је за њих ипак да влада врши значајну функцију и да може, између осталог, да предложи шефу државе да распусти парламент и распише нове изборе, што шеф државе не сме одбити. У извесном смислу, слична овлашћења као влада у парламентарном систему имају извесни извршни органи у систему јединства власти. Тако, Савезни савет, иако представља према Уставу Швајцарске само одбор Федералне скупштине, врши врховну извршну и управну власт. У пракси, међутим, Савезни савет, састављен од седам чланова, ефективно врши основну државну власт. Ни Устав СССР-а од 1936. године није могао а да не повери значајна овлашћења Министарском савету („Савету народних комесара“), иако према уставу Министарски савет није орган власти. Као што је већ указано, Устав Југославије из 1963. године прихватио је термин „политичко-извршна функција“ настао у политичкоправној доктрини и изричито одредио да ту функцију врши СИБ као орган Савезне скупштине.

Очигледно је, према томе, да устави готово свих модерних држава дају основа за деобу извршне власти; јер, у њима се на различите начине одређује надлежност управних органа. Док је једном или мањем броју управних органа поверена не само израда предлога најважнијих државних аката, него и општа директивна и контролна функција над радом осталих управних органа, дотле други управни органи врше типичну управну власт доносећи правне и материјалне акте у непосредном извршењу закона и других општих аката. Чињеница да сви устави не чине и формално деобу извршне власти није битна; јер, очигледно је да модерни живот захтева постојање извесног органа који може брзо да реагује и усмерава друштвене токове. Стога, централни проблем није у томе да ли ће се том органу и формално признати та функција, већ како обезбедити да он фактички не преузме више власти од оне која му је дата уставом. То је посебно значајно у нашем самоуправном друштвено-политичком систему у коме, сходно принципу јединства власти, скупштине представљају највише органе власти и самоуправљања. Но, нас не интересује овом приликом тај проблем, него значење термина, „извршно-управна функција“, којим је у Нацрту устава замењен ранији термин „политичко-извршна функција“.

Чињеница да Нацрт устава говори о Савезном извршном већу као органу Скупштине СФРЈ који врши извршно-управну функцију, указује да Нацрт дели извршну функцију на два дела — извршно-управну коју поверава Савезном извршном већу и управну коју ставља у надлежност савезних органа управе. Извршно-управна функција се одликује од управне извесним битним обележјима. Пре свега, она обухвата одређивање политике извршења јер СИБ „усклађује и усмерава рад савезних органа управе и савезних организација, ради обезбеђења спровођења политике и извршавања закона и других општих аката скупштине СФРЈ“. Сем тога, он „врши надзор над радом тих органа и организација и укида прописе савезних органа управе и савезних организација који су у супротности са савезним законом или прописом који оно доноси ради спровођења савезног закона или другог општег акта“ (чл. 323. тач. 8). Извршно-управна функција прет-

поставља, даље, не само извесну самосталност органа који је врше већ и могућност доношења одређених правних општих аката за извршење закона и других општих прописа. Истовремено, то значи да орган коме је поверена ова функција има право да утиче на организацију управе и да издаје опште смернице за њен рад, које она мора поштовати. Сва ова овлашћења Нацрт устава даје Савезном извршном већу, јер СИБ не само што предлаже савезне законе и друге значајне правне и политичке акте, већ и „доноси уредбе, одлуке и друге прописе за извршавање савезних закона и других општих аката Скупштине СФРЈ” (чл. 323. тач. 5). Сем тога, СИБ ужива извесну самосталност у раду и има право да се залаже за спровођење политике коју сматра друштвено оправданом и целисходном; јер, уколико се не прихвати његова политичка платформа, „СИБ може већима Скупштине СФРЈ поднети колективну оставку” (чл. 336. став 2). Исто тако, „ако сматра да није у стању да обезбеди спровођење утврђене политике и извршавање закона или другог општег акта Скупштине СФРЈ чије се доношење предлаже, или спровођење ставова или предложених мера Председништва СФРЈ, или да не може преузети одговорност за вршење своје функције ако се не донесе савезни закон или други општи акт чије доношење предлаже, СИБ може поставити питање поверења” (чл. 336. ст. 3).

Очигледно је, према томе, да је СИБ задржао, и према Нацрту устава, политичку димензију извршне власти. Шта више, готово да нема неке значајније разлике у надлежности Савезног извршног већа према Уставу из 1963. године и Нацрту устава из 1973. године. Та разлика је још мања кад се узму у обзир последње донети амандмани, посебно Амандман XXXII. Стога, оправдано се поставља питање зашто је у Нацрту устава термин „политичко-извршна функција” замењен термином „извршно управна функција”?

Пажљивијом анализом Нацрта устава дају се уочити извесни разлози који објашњавају такав поступак творца Нацрта. Ти разлози нису везани толико за промену саме надлежности СИБ-а колико за начин остваривања те надлежности. Пре свега, у утврђивању политичке димензије извршења СИБ је ограниченији одређеним правима које има Председништво СФРЈ. Наиме, „Председништво СФРЈ обавештава Скупштину СФРЈ о стању и проблемима унутрашње и спољне политике и може Скупштини СФРЈ предлагати претресање појединих питања и доношења одлука” (чл. 292. ст. 1). Исто тако, „Председништво СФРЈ има право да заузима ставове о спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката Скупштине СФРЈ и да тражи да СИБ предузме мере за спровођење политике и извршавање закона и других општих аката Скупштине СФРЈ” (чл. 294. ст. 1).

Међутим, права Савезног извршног већа у доношењу одлука сужена су и у другим доменима. Наиме, кад предлаже законе и друге акте надлежном већу Скупштине СФРЈ, који се доносе на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа, СИБ сарађује са надлежним органима република и покрајина (чл. 330). Исто тако, СИБ доноси, на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа, прописе за извршење савезног закона и других аката које доноси Веће република и покрајина, кад је у тим законима и другим актима предвиђено

усаглашавање ставова у доношењу прописа већа (чл. 331. ст. 1). То, практично, значи, да Савезно извршно веће није овлашћено у већини случајева да самостално утврђује политику извршења најзначајнијих аката које Скупштина доноси, јер у надлежности Већа република и покрајина налази се како утврђивање друштвеног плана и укупног обима средстава савезног буџета, тако и издавање закона којим се утврђују односи у областима монетарног система и емисије новца, девизног система, спољнотрговинског промета, кредитних односа са иностранством и других. Ако Савезно извршно веће не постигне сагласност са надлежним републичким и покрајинским органима, а сматра да је доношење прописа неопходно, предложиће Председништву СФРЈ да се донесе пропис о привременим мерама. Уколико се пак, Председништво СФРЈ сложи са оценом СИБ-а, предложиће СИБ-у да донесе пропис о привременим мерама. Пропис се сматра донетим у Савезном извршном већу кад се за њега изјасне две трећине чланова већа (чл. 332).

Очигледно је, према томе, да постоје разлози за замену термина „политичко-извршна функција” термином „извршно-управна функција” у Нацрту устава; јер, нема сумње да је сужена политичка димензија извршне власти СИБ. Но, да ли је то било нужно учинити и да ли је предложени термин најсрећније изабран?

Уколико се анализују аргументи против замене термина, увидеће се да је било можда боље то и не учинити. Најпре, сужење политичке димензије извршне власти СИБ-а није исто што и њено елиминисање; јер, несумњиво је да је СИБ задржао и према Нацрту устава извесне политичке прерогативе. Стога, пошто је овде реч првенствено о праву утврђивања политике извршења закона и других општих аката, није било никаквих сметњи да се остане при већ усвојеном термину „политичко-извршна функција”. Уосталом, такав поступак је уобичајен, јер су бројне институције државноправног поретка претрпеле значајне промене, а да им се назив није изменио. Затим, сам термин „извршно-управна функција” показује се непогодним из више разлога. Пре свега, он није непознат нашем уставном законодавству и науци уставног права. Познавао га је још Устав из 1946. године и његова садржина се доста разликовала од садржине која му се даје у Нацрту устава. Но, овај термин има и друге недостатке, који се избегавају употребом термина „политичко-извршна функција”. Наиме, он представља симбиозу две речи које, према мишљењу бројних политичко-правних писаца, имају исто значење. Уколико се, пак, чине неке разлике између њих, оне се крећу на релацији димензионирања два сегмента извршне власти, који се поверавају влади, односно осталим нижим управним органима. Уосталом, у нас то чини Устав из 1963. године кад дели извршну функцију на политичко-извршну и управну. С друге стране, политичко-правна теорија познаје и другачију деобу извршне власти, али ни она не одговара усвојеној терминологији у Нацрту устава. Наиме, у извесном делу политичкоправне доктрине заступа се схватање да постоје само две власти — законодавна и извршна (Дикрок, Бертелеми, Ж. Перић). Судска власт се, пак, сматра као специјална врста извршне власти. Другим речима, разликују се извршно-управна власт и извршно-судска власт. Но, Нацрт устава иако говори о извршно-управној функцији, не стоји на том

становишту, јер познаје поред извршно-управне и управну и судску функцију.

Стога, на основу изнетих разлога за и против термина „извршно-управна функција” чини нам се да је било боље у Нацрту устава остати при термину „политичко-извршна функција”. Но, овај приговор није толико битан, јер од усвојених термина важнија је њихова садржина. Ако се она прецизира, ликвидирају се сви узроци за непотребне термилошке збрке и спорове.

*Др Радомир Лукић:*

## НЕКОЛИКО НАПОМЕНА О НАЦРТУ УСТАВА СФРЈ

Нацрт Устава СФРЈ изазива низ сложених питања изградње друштвено-политичког и уставног поретка посебног, самоуправљачког облика социјализма. Постављају се и начелна, а и практична питања. С обзиром на сврху уставне дискусије, овде ће бити стављено само неколико напомена претежно практичног карактера, с циљем да се подстакне на размишљање о евентуалном бољем решењу неких сложених питања, при чијем решавању постоји могућност избора више алтернатива. Разуме се да су сва та питања везана и за начелна питања, али у расправу ових последица не можемо улазити, јер би то захтевало читаве студије, што превазилази карактер и сврху уставне дискусије. Начелна питања ће зато бити само узгред споменута да би се видела веза између њих и односних практичних питања. Разуме се да ће се напомене односити у првом реду на оно што је ново у Нацрту.

### I

Једна до основних, ако не и најосновнија новина овог Нацрта свакако је увођење тзв. делегатског система уместо досадашњег више-мање класичног представништва. Ова новина је веома значајна и имаће далекосежне последице, које, наравно, тек треба сагледати у пракси и потом евентуално уносити и поправке у садашња решења. Ипак, чини се да се и сад могу предложити извесне допуне.

Сама по себи идеја о успостављању делегација као неке врсте сталних политичких органа несумњиво је веома корисна, јер ће послужити да се радни људи „обични људи”, непосредно, активно баве друштвеним питањима, одн. политиком, што је битан предуслов и за одумирање политике у класичном смислу речи путем њеног подруштљавања. С друге стране, увођењем делегација затвара се онај јаз који је постојао између самоуправљачког система у радним организацијама и политичког система у друштву, одн. држави, израженог преко скупштина, јер се ове последње много непосредније везују са самоуправним радним организацијама.

Међутим, како је замишљен, избор делегата у скупштине преко делегација у извесној мери садржи елементе посредних избора, пошто радни људи (и грађани у месним заједницама) непосредно бирају само делегацију, а ова бира своје делегате у скупштине друштвено-политичких зајед-

нища. Овакав систем посредних избора има, наравно, своје предности, али се такође не може порећи и да систем непосредних избора има неке друге предности. Стога се чини оправданим да се размисли не би ли можда било боље да се делегатски систем, тј. постојање делегација, повеже с непосредним бирањем не само делегата у делегацију него и делегата у скупштине. При том би се могло евентуално усвојити да се кандидовање врши у делегацијама, па и да се делегати бирају из састава самих делегација. На тај начин би изабрани делегати у скупштинама, као чланови ових („посланици“), били блиско повезани не само с делегацијама него и с радним људима, одн. грађанима који те делегације бирају, што би свакако било сврсисходно. Ово се може тим пре усвојити што је предвиђена могућност да се у организацијама с малим бројем чланова делегације уопште не бирају — сви чланови организације тада чине делегацију, што значи да и делегате у скупштине бирају непосредно сви чланови.

Уколико такви непосредни избори не би били погодни за бирање делегата у свим скупштинама, можда би се могло увести само за неке од њих. У том случају нам изгледа оправдано да се уведу бар за избор у општинским скупштинама, за чији су рад грађани и најнепосредније заинтересовани, а који и најбоље познају.

## II

Од Уставног закона од 1953. г. наоვაмо, наше скупштине имају две врсте већа — општеполитичка, која наличе класичним скупштинама, где су представљени грађани као једнаки, независно од свих друштвених разлика (тзв. „апстрактни“ грађани), и специјална већа у којима су представљени радни људи, сходно свом положају и значају у друштвеном раду. И ова велика новина се прилагођавала искуствима из праксе, па је и у новом Нацрту устава доживела одређене промене. Сада ова специјална већа, већа удруженог рада, добијају доминантну улогу у скупштинама и самостално решавају најважнија питања. Међутим, задржана су и општепредставничка, „класична“ већа, бар у општинским и републичким скупштинама. Ова већа, условно названа друштвено-политичка, немају више онај карактер, а поготову не онај значај који су имала досад. Међутим, она и даље представљају „апстрактне“ грађане као такве (сходно Нацрту устава СР Србије, њих бирају непосредно сви грађани), носећи посебно карактер политичко-извршног органа.

Овако замишљена већа представљају такође новину, и то веома занимљиву, особито с обзиром на свој карактер извршног органа, те заслужује пажљиво проучавање. Међутим, овде желимо истаћи у првом реду њихов однос према сада доминантном већу (или већима) удруженог рада. Не поричући потребу да већа удруженог рада добију много већи утицај у скупштини но што су га досад имала, ипак би можда требало размислити да ли не би требало појачати улогу друштвено-политичког већа, тј. дати му више овлашћења него што предвиђа Нацрт устава СФРЈ. Ово је везано за начелно питање носилаца власти у самоуправном социјализму, — конкретно, за питање да ли и колико и „апстрактан“ грађанин треба да буде носилац власти. При том не треба заборавити да већа удруженог рада представ-



љају, у основи, произвођаче, одн. вршиоце разних услуга и јавне службе, док друштвено-политичко веће у нас стварно не представља, као у буржоаском парламентаризму, апстрактног грађанина него потрошача. При томе је сваки произвођач такође и потрошач (иако сваки потрошач није и произвођач). Дакле, и ово веће представља одређену економски тачно одређену skupину људи. Полазећи од тога да интереси произвођача и потрошача нису увек у складу, што се најјасније испољава у питању одређивања цена, долази се до закључка да би можда потрошачима, одн. већима која их представљају, требало појачати улогу и дати им надлежност за учешће у решавању и неких економских питања, заједно с већем удруженог рада. Има разлога очекивању да би се нека таква питања боље решила на тај начин.

### III

Једно од најсложенијих питања, а уједно и једну од новина нашег уставног система, чини доношење савезних закона и подзаконских аката на основу сагласности република и покрајина. Нема потребе доказивати колики је значај и сложеност овог питања. Покушаћемо само да размотримо како је оно решено Нацртом устава, и то само у погледу закона. Ово решење карактерише жеља да обезбеди потребну јединственост у решавању оних питања која у јединственом социјалистичком самоуправном југословенском поретку треба да буду јединствено решена, али и потребну сувереност република и покрајина у њиховом решавању, услед чега она и спадају у њихову искључиву надлежност. Овде постоји низ могућих решења која леже између два крајња — прво, решавања на једној конференцији република и покрајина с тим да свака од њих посебно донесе свој сопствени закон, али истоветне, усаглашене садржине и, друго, решавања у оквиру skupштине федерације одговарајућом већином гласова (можда већином гласова представника сваке републике, одн. покрајине), без учешћа skupштине, република и покрајина. Од више могућих решења између ова два крајња, Нацрт предвиђа сагласност skupштине република и покрајина о предлогу који подноси Друштвено-политичко веће Skupштине федерације, после које сагласности исто веће доноси закон. Јасно је да је улога овог већа у оваквом решењу значајна, јер оно формулише предлог који републике и покрајине не могу мењати, већ само прихватити или одбацити, а оно и коначно доноси закон истоветан предлогу ако се републике и покрајине сагласе. Ипак, јасно је да је главна улога у рукама република и покрајина и да у суштини оне и доносе закон, док је Друштвено-политичко веће само орган преко кога оне делују. Ово је особито видно у другој фази његовог учешћа, у доношењу закона после сагласности република и покрајина, где само доношење има чисто формалан карактер, пошто је садржина закона унапред одређена. Чини нам се стога да би се улога овог већа могла појачати без уштрба у погледу улоге република и покрајина, особито избегавањем чисто формалног поступка доношења закона од стране овог већа после сагласности република и покрајина. Решење би изгледало овако: после обављених консултација с републикама и покрајинама ово веће би доносило закон (уместо да само стави предлог

закона на мишљење републикама и покрајинама). Овај закон би постао пуноважан после одређеног рока уколико ниједна република ни покрајина не би изјавила своје неслагање с њим. У овом последњем случају би се поступак морао поновити. На тај начин би се избегло непотребно формално доношење закона, које је у ствари само проглашење, поступак би се убрзао, а скупштине република и покрајина би одговорније вршиле своје право давања сагласности. У случају хитности решења могао би се применити у Нацрту предвиђен поступак доношења привремених мера, а можда би се и сам закон о коме није постигнута сагласност могао сматрати таквом привременом мером док у обновљеном поступку не буде донет закон који би имао сагласност република и покрајина.

#### IV

Добро је што је за заштиту права друштвене својине успостављен посебан орган: самоуправни правобранилац. Тиме ће друштвена својина бити ефикасније заштићена него сада. Добро је и што он покреће поступак за заштиту друштвене својине и на иницијативу радника и грађана уопште. Међутим, овде изгледа да треба мало прецизније одредити обим ове иницијативе како би се она скоро изједначила с „народном тужбом“ (*actio popularis*). Наиме, требало би прецизирати да је правобранилац дужан да покрене поступак на иницијативу грађанина, а не само да је овлашћен на то, тј. да на то има дискреционо право. Тиме ће се дати могућност заиста сваком грађанину да овај поступак покрене, чиме се у ствари уводи *actio popularis*. Друго, требало би такође прецизирати да сваки грађанин може да да иницијативу за покретање поступка за заштиту друштвене својине без обзира има ли неку ближу и конкретну везу с предметом те својине који је угрожен или оштећен. Јер из начела да је друштвена својина — својина свих грађана произилази и ова последица: сваки грађанин је заинтересован, а то заиста и јест тако, за целокупну друштвену својину у Југославији, ма где се она налазила и у ма чијем управљању или уживању била.

#### V

Као заједничка држава, федерација има своје сопствене, савезне органе. Нормално је зато да има и своје судске органе, па је логично предвиђено и постојање Савезног суда, као и његова надлежност. Разуме се, није потребно да судски органи федерације буду толико развијени да суде кадгод је у питању примена савезног закона. Али је свакако потребно да ови органи, одн. Савезни суд, буду надлежни да воде ефикасан надзор над тачним примењивањем савезних закона и других савезних аката. Ово особито у случају кад је у питању могућност крупније њихове повреде. У ову сврху је довољно да у извесним случајевима Савезни суд буде надлежан да суди по правним лековима, а особито по ванредним правним лековима, кад је у питању пресуда донета на основу савезног закона, као што треба овластити и Савезног јавног тужиоца да улаже такве правне лекове, одн. правна средства, кад сматра да је савезни закон озбиљно повређен.

Стога нам се чини да би одговарајуће прописе у Нацрту устава СФРЈ требало прецизирати, одн. допунити у овом правцу.

Такође нам се чини исправном и одредба којом се одлука о смртној казни донетој на основу савезног закона у последњем степену поверава Савезном суду, јер је неисправна примена савезног закона у овом случају скопчана с најтежим последицама. Такође је из хуманих разлога добро што се Савезном суду даје извесна надлежност и у погледу одлучивања о смртној казни у случају кад је она донета на основу републичког, одн. покрајинског закона, јер за ово постоје одређени хумани разлози да се оваква одлука разматра што потпуније и на што вишем степену. Биће, међутим, потребно да се законом ближе одреде ова права Савезног суда, одн. појам „друштвене оправданости“ ове казне и однос ове оправданости према законској њеној заснованости.

*Др Марко Младеновић:*

## БРИГА О ПОРОДИЦИ У САМОУПРАВНОМ ДРУШТВУ И НАЦРТИ УСТАВА СФРЈ И СР СРБИЈЕ

Основну вредност како Нацрта Устава СФРЈ тако и Нацрта Устава СР Србије представља уставно-правно довршавање конституисања самоуправног модела друштва од основне организације удруженог рада до Федерације, од месне заједнице до Савезне скупштине. Тај процес отпочео је пре више од 20 година и први пут у свету једна земља отворила је путеве ослобађања огромних људских потенцијала и економских ресурса дајући право радном човеку и удруженом раду да самостално одлучује о својој друштвеној, економској и духовној репродукцији.

Нацрти решавају у врло значајној мери и једно питање које је било доста дуго запостављено у нашој теорији и пракси: однос између глобалне економске и социјалне репродукције друштва. Иако никада није била званично прихваћена, у пракси је доминирала теорија „аутоматизма“ према којој ће сам економски развој, пораст материјалне производње и животног стандарда аутоматски разрешавати и све социјалне противуречности. Таква романтичарска илузија „тешког“ социјализма брзо се распршила пред порастом друштвених противуречности и продубљивањем социјалних неједнакости. Зато је област тзв. непривредних делатности (социјална политика и социјална заштита, просвета, образовање, здравство, наука, култура и др.) била на периферији друштвене бриге и неспособна да равноправно учествује у глобалној друштвеној репродукцији. Штете од таквог стања нису биле мале и на економском и на политичком плану. Уставна теза, изражена у нацртима, о јединству економског и неекономског, о повезивању удруженог рада у привредним и другим ванпривредним делатностима, о битном утицају непосредних произвођача на развој глобалног друштва и о интеракционом односу између ове две сфере, представља значајно разрешење досадашње противуречности у овој области. Стварање интересних заједница обезбеђује и самоуправно организовање и одлучивање о путевима даљег развоја појединих непривредних области.

О овим путевима преображаја друштвених односа у друштвеној „надградњи“, уопште не говорим из неких апологетских разлога, већ из дубоког уверења да је то зачетак еволуције једне идеје о човеку као „тоталном“ бићу који у себи сублимира јединство биолошког, социјалног и економског, идеје о друштву као јединству економског и неекономског, о каузалној узрочности и зависности свих фактора људске egzистенције,

нџ. Ова идеја је, као што је познато, нашла своју научну формулацију у теорији Уједињених Нација о потреби глобалног и равноправног третирања и програмирања целокупног друштвеног развоја: економског и не-економског (*unified approach*). Истина, ова идеја није до краја спроведена у нацртима, иако се у прилог њеног прихватања изричито изјашњавају идејно-политички документи у нашем друштву, почев од IX Конгреса СКЈ па све до данас. Недостатак у нацртима је управо у томе што је сфера „друштвене“ репродукције испарцелисана секторским и ресорским међама и границама, тако да није дата јединствена друштвена филозофија о целини односа у овој области. Насупрот томе, чини ми се да је зграда у области економске репродукције и самоуправних односа у њој готово до мозаичких детаља разрађена и довршена. Допуштам могућност да се варам, јер о овој другој области нисам довољно компетентан да говорим. Други недостатак нацрта Устава у одређивању односа између економске и не-економске области, је у очувању примата идеје о већој важности друштвено-економских од друштвено-неекономских односа. „Друштвена реформа“ ипак још увек није у потпуности изједначена са „привредном реформом“. Широка област социјалне политике која се данас у науци приближава појму „планирања и програмирања целокупног социјалног развоја“ много је мање заступљена у нацртима устава него што је то случај са идејно-политичким документима у последње време и са свестраном друштвеном акцијом на ублажавању друштвених неједнакости.

Овај велики увод сам и направио да бих дао критички осврт на некритичко уставно третирање једне сфере друштвене „надградње“, коју врло исправно ни Енгелс ни Лењин, па ни сам Маркс, нису сматрали обласћу друштвене надградње. То је питање места, значаја и улоге биолошке и социјалне репродукције личности (производња људи — према класицима марксизма) и породице, као доскорашњег а вероватно и садашњег најодговорнијег и најважнијег носиоца ове репродукције. Поводом тога, моје излагање ограничићу на два питања: а) једно шире, да ли је породица коректно третирана у нацртима Устава с обзиром на њен значај и улогу коју врши у самоуправном друштву и б) уже, о једином облику уставне дискриминације — о правној неједанкости деце рођене ван брака.

### 1. Место породице у нацртима Устава СФРЈ и СР Србије

Да би била одмах јасна моја полазна теза, отпочећу са констатацијом да од првог социјалистичког Устава из 1946. па до данас, готово ни једна уставна одредба о породици, браку, деци и материнству није претрпела никакве битне измене. То се, на жалост, односи и на предложене нацрте. Они у потпуности преузимају формулације из Устава од 1963, а овај је, сем неких мањих усаглашавања, у потпуности преузео начела о породици из Устава од 1946. Очигледно је да су творци оба нацрта или сматрали да у овој области ништа не треба мењати, или, пак, ову област нису суштински добро познавали. Мислим да је у питању и једно и друго. Покушаћу ово тврђење да докажем.

Најпре ћу изложити текст у нацртима који утврђује основна начела о породици:

— Породица ужива друштвену заштиту (чл. 168. ст. 1. Устава СФРЈ; чл. 196, ст. 1. Устава СР Србије — у даљем тексту наводићу само бројеве чланова и ставова);

— Брак и правни односи у браку и породици уређују се законом (чл. 168, реч. II, ст. 1; чл. 196, реч. II, ст. 1). Ово је једина битнија измена која је извршена још у Уставу из 1963, а ову одредбу су без икаквих измена преузела оба нацрта. Наиме, Устав из 1946. садржао је следећу одредбу: „Брак је као основ породице под заштитом државе”. Каснија измена садржи два важна правила: а) брак више није једини основ породице (јер то може бити и ванбрачна заједница) и б) Устав не садржи више идеју о изричитој и непосредној заштити брака, већ само о заштити породице. Иначе, он ипак пружа индиректну заштиту браку и даје му предност над ванбрачном заједницом, самим тим што уређује брак и правне односе у браку;

— Брак се пуноважно закључује слободним пристанком лица различитог пола која склапају брак пред надлежним органом (чл. 168. ст. 2, чл. 196, ст. 2). Једина разлика према Уставу СФРЈ из 1963. је у подвлачењу да се брак склапа између лица „различитог пола”;

— Родитељи имају право и дужност да се старају о подизању и васпитању своје деце (чл. 168, ст. 3; чл. 196, ст. 3);

— Деца рођена ван брака имају иста права и дужности према родитељима као и деца рођена у браку (чл. 168, ст. 4; чл. 196, ст. 4);

— Мајка и дете уживају посебну друштвену заштиту (чл. 166, ст. 1; чл. 194, ст. 1);

— Под посебном заштитом друштвене заједнице су малолетници о којима се родитељи не старају и друга лица која нису у могућности да се сама брину о себи и заштити својих права и интереса (чл. 166, ст. 2; чл. 194, ст. 2);

— Омладина, жене и инвалидна лица (?) уживају посебну заштиту на раду (чл. 169, ст. 6; чл. 143, ст. 6). Ово последње начело излази делимично из оквира породичног права, али се односи на проширену заштиту породице.

Тиме је листа начела о породици потпуно исцрпљена. Може се на први поглед закључити да је она сасвим довољна и да обезбеђује потпуну заштиту породице на најхуманијим основама. Крећући се даље овим током идеја, заступници оваквих уставних формулација о породици могу рећи да никакве промене у односу на раније уставе и нису биле потребне, јер су ово начела трајне вредности и да могу успешно одолети зубу времена. Уопште не желим да негирам њихову вредност и њихову непролазност. Међутим, није о томе реч. Реч је о томе да су она данас недовољна. У том погледу уставна материја озбиљно касни за догађајима у нашем самоуправном друштву. *Нацрти не садрже разрађени потпуни систем друштвене бриге о породици, већ само неке фрагментарне декларације.* Непотпуност овог система се огледа и у чињеници да у оваквој концепцији, породица

игра врло скромну улогу у друштву и да је потребно дати само неколико „патерналистичких“ благонаклоних правила о спремности друштва да јој пружи неке видове заштите и то би било сасвим довољно за њену срећну егзистенцију у нашем друштву.

Постављам питање и покушаћу да дам на њега одговор: да ли је то заиста тако или је то једна од заблуда нашег друштва? Сматрам да је то једна од капиталних заблуда нашег и не само нашег друштва. Изнећу неколико аргумената:

а) *Разлози историјске природе.* До формирања модела радничко-службеничке (демократске) породице, у класном а посебно\* у капиталистичком друштву, породица је почивала на приватним средствима за производњу. Она је била сама себи довољна. Држава се је старала само о лицима која су стицајем околности остала ван породице. Зато су и први грађански устави потпуно игнорисали породицу. Тако је било све до првог, а делимично и до другог светског рата. Социјални и правни либерализам у грађанском друштву сматрао је породицу установом приватног права и није јој поклањао готово никакву пажњу. Када су уочене огромне штете због таквог необјективног третирања радничко-службеничке породице на економском, социјалном, демографском, здравственом плану и у многим другим областима, нагло је израстао почев од првог светског рата изузетно велики интерес за породицу који ни до данас није престао. Готово сви грађански устави данас не само прокламују већ и доста детаљно разрађују основна социјална права породице.

Судећи по досадашњем развоју социјалне и правне филозофије о породици у социјалистичким земљама, постоје тврђења да оне имају доста неповерљив став према породици као позитивном васпитном чиниоцу, због чега се веома споро разбија стара марксистичка заблуда да је породица недовољно пожељан оквир социјализације детета. Лењинов министар за просвету и културу А. Луначарски, сматрао је да мајке и очеви у васпитању деце чине више штете него користи па је сматрао да децу треба одвојити од родитеља. Слично схватање заступала је велика већина ондашњих марксиста. Када је ова заблуда уочена, и у Совјетском Савезу и у свим осталим социјалистичким земљама учињен је одлучан заокрет враћања породици. У свима њима се прокламује начело да само чврста, снажна породица може успешно да обезбеди био-социјалну репродукцију личности. Међутим поставља се питање да ли је ово „враћање“ породици истовремено и *враћање правим суштинским проблемима породице и друштва?* Спреман сам да тврдим да су многа неповерења остала и да су многе заблуде остале. Остављајући по страни степен и облике заблуда у другим социјалистичким земљама, указаћу на неке у нашој земљи.

б) *Неке идеолошке и политичко-правне дилеме о породици у нашем друштву.* Сви наши послератни устави начелно се декларишу о друштвеној заштити породице. Према томе, о овом питању на уставном плану није било никаквих дилема, мада је дуго у пракси доминирала идеја о предности ванпородичне институционалне заштите деце (домови, интернати и др.). Таква одредба постојала је и у породичном праву. Поред овог врло коректног начелног става према породици, сви послератни устави, па и

предложени нацрти, садрже још само декларације о питањима која су потпуно неспорна у марксистичкој идеологији: (делимична) заштита брака, заштита деце и лица под старатељством, равноправност брачних другова и родитеља у правима према деци, (делимична) равноправност ванбрачне деце, посебна заштита материнства, и то би углавном било све. Треба узгред напоменути да је овај ниво заштите породице данас достигнут и у капиталистичким земљама, а у пракси у много чему и превазиђен.

Оно на чему ја инсистирам јесте да нацрти нису разрешили неке већ традиционалне дилеме у марксистичкој теорији и нису дали одговоре на нека суштинска питања места, значаја и улоге породице у нашем самоуправном друштву. Најважније дилеме биле би:

— Породица *није, јесте* односно *само је делимично једна од базичних установа самоуправног социјалистичког друштва*. Према нацртима, а још више према постојећој пракси, пре би се рекло да *није*. Основне установе нашег система су: организација удруженог рада, месна заједница, општина, интересна заједница, итд. Породица је свуда по мало присутна али нигде *није* обезбедила пуно уважавање своје егзистенције. Да ли је такав став довољно коректан?

— Породица *није, јесте* односно *само је делимично значајан чинилац у биолошкој и социјалној репродукцији личности*. Неспоразум је у томе што постоји одсуство било какве научно засноване концепције о овом питању. Теоретичари марксизма, и код нас и у свету, су подељени. Класици марксизма су нагињали ка много већем уважавању породице. За разрешење ове противуречности ја постављам следећу хипотезу: глобална друштвена репродукција одвија се око два епицентра: 1) *друштвено-економског*, чији је основни носилац *организација удруженог рада* и 2) *друштвено-биолошког*, чији је основни носилац *породица*. Ако би пошли од ове хипотезе, можемо закључити да у уставном систему први игра далеко већу улогу од другог. Зашто?

— Одговор на ово питање поставља нову дилему: *да ли су друштвени односи поводом био-социјалне репродукције личности* (рабања, подизања, васпитања, образовања, бриге о здрављу, о моралним и психичким компонентама личности, о душевном здрављу, о условима становања, о условима оптималног развоја, о социјализацији деце и омладине) *подједнако значајан или мање значајан чинилац у глобалној друштвеној репродукцији*? Трећа дилема, а наиме, да је то безначајан чинилац, уопште не долази у обзир. Овом дилемом враћамо се на централно питање, које је постављено и у уводу мог излагања: да ли планирање и програмирање социјалног развоја треба да дсбије потпуно подједнак значај са програмирањем економског развоја? Ако би то чак било теоријски неспорно на неком апстрактном плану закључивања, треба учинити очигледном недовољно уочену чињеницу да је *читава концепција планирања социјалног развоја везана за проблем био-социјалне репродукције личности, за њену социјализацију и интериоризацију*, дакле, да је окренута према људском фактору *друштвене репродукције*. Одавно је уочена истина да сама техничка рационализација производње без огромних инвестиција у личност, као субјективни фактор прогреса, нема никакву наду на успех. Хтели ми то или не, породица је била и остала у жижи овог другог процеса друштвене репро-



дукције. Али, наравно не оваква каква је данас. Зашто? Одговор на ово питање покушаћу да дам указујући на неке противуречности у положају породице у нашем друштву.

в) Неке фундаменталне противуречности у положају породице у нашем друштву. Изложићу само најважније:

— Противуречност између индивидуалистичких и социјализаторских тенденција у преображају породице. Законити преображај породице одвија се у два паралелна правца: дезалиенација личности у оквиру породице, демократизација породичних односа, индивидуализација и персонализација, с једне и истовремено подруштвљење породице, њена интериоризација у сплет друштвених односа, преношење на друштвене институције великог броја функција, које она више није у стању да обавља, с друге стране. У нашој земљи је врло уочљив диспарат између првог и другог процеса, у корист првог, а на штету другог. У погледу структурне и садржинске дезинтеграције породице, брачног и породичног индивидуализма, слобода и неоговорности, наша земља је међу првима у Европи. У погледу подруштвљења породичних функција, оснивања установа, служби и сервиса за породицу, децу, материнство, за помоћ домаћинству, ми смо међу последњима у Европи. На пример, у СР Србији само 2,5% деце запослених родитеља користи предшколске установе за децу. Сличних примера има безброј и то не треба посебно доказивати. Према томе, очигледно је да су у пуном маху они процеси који се одвијају спонтано, закономмерно под утицајем индустријализације и урбанизације друштва, а да битно заостају они процеси који треба да одражавају свесну субјективну акцију друштва на социјализацији породице и њених функција. На то сам безуспешно указивао и приликом доношења Устава из 1963. и на то указујем и данас. Видећемо нешто касније да у првом реду уставне директиве могу и треба да одиграју значајну улогу да би се овај диспарат отклонио.

— Из прве, неминовно произилази и друга противуречност: самоуправни, социјалистички и подруштвљени карактер односа у процесу материјалне производње, у процесу економске репродукције друштва, с једне и претежно приватно-породични карактер био-социјалне репродукције личности, с друге стране. Из тога произилази и друга последица која се изражава у друштвеној изолацији породице, у њеној приватизацији, у њеном постепеном удаљавању од општих друштвених токова, у њеној пасивизацији. Није ми уопште сврха да негирам дубоко хумана уставна начела о солидарности и узајамности који морају доћи до изражаја и у овој области, али, на жалост, они овде нису дошли до изражаја. Чак и импозантна слика о каналима друштвене солидарности, почев од средстава заједничке потрошње организација удруженог рада, преко децејег додатка и непосредне децеје заштите, до интересних заједница на општинском, међуопштинском и републичком нивоу, нису успели да значајније измене фактичко стање. Разлог је врло прост: у друштвеној политици ми породици прилазимо „одозго“ и фрагментарно, секторски, са позиција омеђених ресорских политика, а не „одоздо“, са становишта саме породице као целине односа и потреба. Ми уопште немамо глобалну друштвену политику према породици; она је увек само фрагмент у безбројним крупним и ситним полити-

кама. Ако ми је допуштено да кажем да је на моје инсистирање у документ ЦК Србије и Савеза синдиката Србије о социјалној политици, унет као један од приоритетних задатака: израда дугорочне концепције друштвене бриге о породици. Зато је нормално моје инсистирање да и нацрти устава обрате већу пажњу овом питању.

— Из приватно-власничког карактера материјалне основе породице, произилази и противуречност о постојању два канала репродукције социјалистичких друштвених односа: а) у области друштвено-економских односа ван породице примењује се социјалистички принцип „награде према раду“; б) у области породичних односа, због недовољне примене начела солидарности и узајамности, важи непризнати али у пракси постојећи принцип да материјални и друштвени положај породице одређује судбину њених чланова, а нарочито деце и омладине. Извесна друштвена диференцијација породица је нужна у прелазном периоду, али уз примену два коректива: први, да деца не смеју да деле у потпуности судбине своје породице и други, да социјалистичко друштво има императивну обавезу у спречавању тенденције да породица постане канал за преношење друштвених разлика, друштвеног богатства, друштвене моћи и привилегија и не сме служити као средство за самообнављање друштвених слојева. А ова тенденција је у знатној мери изражена у нашем друштву. Узмемо само податке о школовању деце из радничких и сељачких породица. О томе нацрти устава садрже неколико расутих директива општег карактера, али не у вези са могућим породичним привилегијама. Само ово питање представља огромно подручје за социолошке и правне анализе, али се на њему нећу задржавати.

— Последња противуречност на коју желим да укажем, мада уопште није последња по значају и мада се са њом ни издалека не исцрпљује листа проблема, јесте узрочно-последична веза између процеса приватизације породице и њене друштвене изолације, с једне и значајног пораста породичне и друштвене патологије, с друге стране. Значај и опасност од ове појаве још нису довољно уочени. Навешћу само неколико недовољно систематизованих података: забрињавајуће заостајање породичне и ванпородичне еманципације жене, тежак положај и многа нерешена питања мигрантских породица, велике разлике у наталитету између имућнијих (интелектуалаца) и сиромашнијих (радника и сељака), према принципу: уколико је виши стандард и више образовање деце је све мање; исти принцип вреди и за богатије и сиромашније регионе; затим, висок проценат „растурених“ породица, константно висок проценат разведених бракова, висок ванбрачни наталитет, пораст броја „напуштене“ деце нарочито из мигрантских породица, пораст социјално незбринутих самохраних мајки са децом, пораст остарелих незбринутих лица због демографског старења становништва и због апсолутног и релативног осиромашења старих људи; недовољно успешно решено питање законске алиментације, нарочито у корист деце и остарелих родитеља; пораст васпитне запустености и малолетничке делинквенције; пораст психо-соматских и нервних обољења, нарочито код жена и деце (свака трећа жена односно дете је у лакшој форми психосоматски тангирано, а сваки шести у јачој форми), висок проценат

породица алкохоличара и других лица са друштвено негативним понашањем, појачано незадовољство са браком и породицом, нарочито код жена, итд., итд. Све су то изузетно значајне чињенице за глобалну друштвену репродукцију, а нарочито за онај део који означавамо као био-социјална репродукција. Нарочито треба подвући тежак положај лица са ниским приходима која су оптерећена децом (наш друштвени и правни систем није валоризовао „родитељство“, тј. вршење родитељске функције као позив од посебног друштвеног значаја), као и тежак положај породица у недовољно развијеним подручјима, тежак положај жене и детета на селу, итд.

Овакво стање довело је и до кризе породице и њених функција, због чега она није више у стању да успешно обавља функције које јој се принудно намећу. Она се је данас нашла у вакууму, немоћна и неспособна да се одупре стихији и растућој патологији. Она постаје „усамањено острво у мору друштвене динамике“, односно само модерна „спаваоница“ и зато тражи да јој друштво помогне у њеном оздрављењу.

г) *Досадашњи напори да се конституише друштвена и уставно-правна концепција о породици.* На идеолошком плану најчистију марксистичку теорију и директиву за праксу, дао је програм Савеза комуниста Југославије. Он је врло јасно одредио значај породице и потребне друштвене мере за њен преображај. Никада после тога није прихваћена тако широка концепција о обавезама друштва према породици. Каснији идејно-политички документи разбијају ово јединство концепције свodeћи проблеме породице на два-три фрагментарна питања: децу заштиту, неке проблеме еманципације жене, неке установе деце заштите и томе слично. Тек недавна појава социјалних диференцијација скренула је више пажње на низ других питања о којима је овде било речи. Нарочито је значајно указивање на потребу да се социјална политика уопште, а такође и према породици, схвати као део политике равноправног планирања социјалног развоја истовремено и заједнички са економским. Из наведених разлога ова концепција се налази тек у ембрионалном стадијуму и очекује детаљнију разраду.

Насупрот томе, напори правника и неких друштвених радника, били су много прецизнији и практичнији. Још у јавној дискусији о Нацрту Устава из 1963, Конференција за друштвену активност жена Југославије и група стручњака, предлагали су допуну Преамбуле и неких других уставних одредаби са циљем да се детаљније разради концепција о друштвеној брзи за породицу. Овај предлог тада није био прихваћен.

Другу фазу у овим напорима представљају настојања Комисије за кодификацију породичног права Савезне скупштине, која је, поред осталог, прихватила и мој *предлог разрађених начела друштвене бриге о породици*. Став комисије је био да ова начела треба да буду уводни део Кодекса о породици али да имају снагу уставног закона, што је било у складу са тадашњим уставним системом. Ова Комисија је организовала у 1970. год. и познати научни симпозијум на Бледу, на коме су предложена начела прихваћена једногласно. Међутим, овај рад је прекинут због преношења на социјалистичке републике односно покрајине законодавних овлашћења у овој области.

Трећу и последњу етапу, овога пута на републичком нивоу, означава рад Комисије за измену породичног права Секретаријата за правосуђе и

општу управу СР Србије. И ова комисија је прихватила нешто модификована начела која је била усвојила комисија Савезне скупштине. Она их је послала Уставној комисији СР Србије. На жалост, као што се из Нацрта Устава СР Србије види, Уставна комисија или уопште није разматрала овај предлог или га је једноставно одбацила »en block«. Зато ћу на крају овог мог прилога уставној дискусији приложити и интегрални текст овог предлога, овога пута као мој лични допринос уставној дебати. У овом садашњем предлогу једине допуне ће се односити на друштвену бригу о остарелим лицима, о самохраним мајкама са децом и о малолетницима без родитељског старања.

## 2. Правни положај ванбрачне деце према нацртима Устава

Ванбрачна деца су готово одувек имала судбину „нежељене“ деце. Њих готово нико није желео: ни родитељи, ни сродници, ни друштво. Зато је њихов положај био у свим друштвима врло тежак, како социјални тако и правни. И у нашем друштву ова деца немају у просеку ни приближно исти социјални положај какав имају деца рођена у браку. Међутим, наша револуција је прогласила, бар на уставном и законодавном плану, велико начело о укидању свих врста дискриминација заснованих на разликама у националности, раси, полу, језику, вероисповести, образовању или друштвеном положају. То је позната уставна одредба која је садржана и у одредби чл. 136. ст. 1. Нацрта Устава СФРЈ, односно у чл. 162, ст. 1. Нацрта Устава СР Србије.

На жалост, у истим овим нацртима садржана је и одредба према којој су деца рођена ван брака изједначена са децом рођеном у браку само према њиховим родитељима, а не и према сродницима њихових родитеља. Ово правило је, као што смо видели, садржано у одредбама чл. 168, ст. 4. савезног и чл. 196, ст. 4. републичког Нацрта.

Поводом оваквог става могу се истаћи приговори, од етичких до уставних. Најблаже речено, *ова уставна одредба је противуставна*, јер је у супротности са општом декларацијом о укидању било каквог облика дискриминације са којом би човек стартовао у живот. О томе већ одавно постоји сагласност међу научницима, а и међу свим друштвеним радницима који су се о томе изјашњавали. Комисија за кодификацију Савезне скупштине у томе је била врло одлучна, а такође и поменута републичка комисија, које су захтевале и промену Устава у том погледу. Још приликом дебате о Уставу СФРЈ од 1963. истицана је апсурдност даљег задржавања ове дискриминације, али је из несхватљивих разлога и овај предлог био одбијен. То је послужило као повод да се констатује како је наш модел социјализма, модел „патријархалног социјализма“ који се бори да очува макар и минималне привилегије мушкараца, јер је познато да је ова дискриминација уведена као једна од привилегија мушкараца.

У сваком случају, задржавање ове одредбе представљало би *ponsans*, последње упориште уставне дискриминације и не малу мрљу на изразито хуманистичке поруке уставних докумената.

На основу свега што сам напред изложио, предлажем следеће допуне како Нацрта Устава СФРЈ тако и Нацрта Устава СР Србије:

1. У Уводном делу оба нацрта — Општа начела — у тачки II, ст. 3, иза четвртог (или петог) пасуса, треба додати:

„Право сваког човека да му се обезбеде повољни друштвени услови за заснивање породице, за слободно одређивање броја деце и временског размака између њиховог рођења, за подизање, васпитање и образовање деце, за изграђивање демократских и хуманих односа у породици и браку и за слободно повезивање породице са самоуправним установама социјалистичког друштва, нарочито у циљу пружања помоћи и подршке породицама са ниским приходима која су оптерећена децом, као и пружања посебне заштите мајци и детету и свим оним члановима породице који без ове заштите нису у стању да обезбеде нормалне животне услове”.

2. У чл. 168. Нацрта Устава СФРЈ, у ст. 1, иза прве реченице која гласи: „Породица ужива друштвену заштиту”, додати другу реченицу, која треба да гласи: „Социјалистичке републике односно покрајине у својим уставима односно уставним законима и другим прописима донетим на основу њих, детаљније разрађују мере друштвене заштите породице”.

Садашња друга реченица ст. 1, чл. 168. Нацрта, постала би став 2, садашњи став 3. постао би став 4. и тако редом.

3. Садашњи став 4. чл. 168. Нацрта Устава СФРЈ, а према овом предлогу, нови став 5, претрпео би измене тако да би нови текст гласио:

„Деца рођена ван брака имају иста права и дужности као и деца рођена у браку”.

4. У Нацрту Устава СР Србије, брисати ст. 1. и 2. чл. 194. и цео члан 196. и уместо њих унети чл. 196. и нови чл. 197, који треба да гласе:

#### Члан 196.

Породица ужива посебну заштиту друштвене заједнице.

Друштвена заједница има право и дужност да развија систем мера у пружању организоване заштите породице. У том циљу она:

— Потпомаже и поспешује слободно повезивање грађана и породица са самоуправним установама, органима и организацијама чији је задатак да се старају о потребама породице и њених чланова;

— припрема и обезбеђује услове да се у политици према породици, а нарочито у друштвеној бризи за децу, остварује идеја о једнаким правима и потребама и обезбеђењу подједнаких услова свој деци у њиховом подизању, васпитању и образовању;

— организује и потпомаже васпитну делатност у школама и специјализованим установама (породичним, брачним саветовалиштима и др.), у припремању омладине за брак и породицу и за хумане односе у браку и породици;

— организује и усавршава педагошко-медицинску делатност и пропаганду у правцу планирања породице и средстава против нежељених деце и нежељене трудноће;

— у циљу подстицања стабилизације брака и породице испитује могућности и предузима мере да се пружи подршка и помоћ младим брачним друговима и младим родитељима;

— оснива и организује школе и саветодаштва за родитеље и васпитаче да би им помогла у вршењу родитељских односно педагошких функција;

— оснива и посебним мерама подстиче рад установа, сервиса и других служби чији је задатак да преузму од породице оне послове који непотребно оптерећују чланове породице;

— нарочито подстиче процесе ванпородичне и породичне еманципације жене, посебном заштитом материнства и другим средствима;

— организује рад, учење, забаву и разоноду, као и физичке активности, предшколске и школске деце и омладине, оснивањем установа за дневни боравак предшколске деце и организовањем продуженог боравка школске деце у школама и другим наставно-васпитним установама;

— подстиче оснивање и усавршавање установа за децу у радним организацијама, месним заједницама и општинама и предлаже основне нормативе за њихово пословање;

— испитује и утврђује политику оснивања установа за породицу, децу и омладину у сеоским насељима, као и установа за помоћ жени на селу;

— стара се да се развије мрежа ресторана и установа за друштвену исхрану породице, као и свих других неопходних пратећих објеката у насељима и градовима;

— предузима посебне мере за заштиту самохраних мајки са децом;

— води посебну бригу о остарелим лицима којима је потребна друштвена заштита и предузима мере на решавању њихових економских, стамбених, здравствених, породичних и свих других проблема;

— посебну бригу води о малолетницима који се не налазе под родитељским старањем, а нарочито о онима чији се родитељи због запослења налазе у другом месту или иностранству;

— посебну пажњу посвећује ресоцијализацији васпитно запуштене и делинквентне деце и омладине и развија мрежу васпитних, васпитно-правних и других установа;

— стара се такође о оспособљавању за живот и рад деце и омладине која су ометена у њиховом психо-физичком развоју;

— развија и усавршава превентивни социјални рад на отклањању узрока који доводе до поремећаја у породици, води посебну бригу о несрећеним и непотпуним породицама којима је потребна посебна брига и заштита;

— у циљу правне заштите породице и породичних односа оснива посебан орган за друштвену бригу о породици.

#### Члан 197.

Односи у породици и браку уређују се законом.

Органи овлашћени законом имају право и дужност да у границама својих овлашћења врше надзор над породничним односима и да пружају заштиту појединим члановима када им је она потребна.

Брачни другови су изједначени у свим личним и имовинским правима.

Малолетна лица уживају посебну заштиту друштвене заједнице.

Жена, док врши функцију материнства, ужива посебну заштиту друштвене заједнице.

Родитељи имају иста права и дужности према заједничкој деци; они врше ова права у складу са интересима деце и друштвене заједнице.

Деца рођена ван брака имају иста права и дужности као и деца рођена у браку.

Лица која нису у стању да се сама старају о својој личности, правима и интересима, уживају посебну заштиту друштвене заједнице.

*Др Верољуб Рајовић:*

## СУДСТВО И ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

Нацрт Устава СФР Југославије (даље — Нацрт устава), уводи самоуправне судске органе као носиоце судске функције и саставни део нашег судског система. То је без сумње најозбиљнији потез у реформи правосудног система у нас.

Идеја о самоуправним судским органима нуди потпунија и радикалнија решења у већ дуго очекиваној реформи нашег правосудног система. Политичке и правне мотиве за ово треба видети у идејном и уставном концепту о друштвеном уређењу, чији темељ представља систем друштвене репродукције у којој радни људи у удруженом раду управљају непосредно пословима и средствима друштвене репродукције и уређују своје односе у раду. На овој основи почива и развија се целокупни механизам друштвеног самоуправљања у коме удружени радници у основним организацијама удруженог рада управљају и располажу укупним друштвеним дохотком који, иначе, сами стварају, и то у свим облицима слободног удруживања рада и средстава. Такав положај радника у удруженом раду и њихова (самоуправна) права у одлучивању о највитаљнијим питањима друштва неизбежно мењају карактер друштвених односа и категорија чинећи их и по форми и по садржини самоуправним. Ови нови односи управо су и наметнули идеју о отварању могућности да радни људи у удруженом раду сами утврђују механизме преко којих ће расправљати и одлучивати о одређеним конфликтним ситуацијама међусобних односа у удруженом раду.

Међутим, органи друштвеног правосуђа зацртани су још Уставом СФР Југославије од 1963. године. Њиме је одређено да под условима предвиђеним на основу савезног закона судску функцију могу вршити изабрани судови односно арбитраже. Исто тако, прописано је да се на основу закона могу оснивати мировна већа и друге установе за расправљање међусобних спорова грађана или организација (члан 133). Али ове одредбе у пракси нису доживеле потпуну и адекватну примену углавном због тога што њихово место и улога, а тиме и значај, нису били јасно одређени. То је довело и до тога да ове установе и онда када су формиране нису функционисале нити имале потребан ауторитет у радним организацијама и код грађана. На тај начин судску функцију остваривали су скоро у потпуности државни судски органи (судови). И поред свега тога треба јасно и одређено рећи да се ради само о даљем изграђивању и усавршавању нашег система правосуђа упоредо и паралелно са развијањем и усавршавањем



свеукупног самоуправног друштвеног система у нас. Другим речима, самоуправни судски органи у Нацрту Устава представљају природан и логичан наставак друштвених органа правосуђа из Устава СФР Југославије од 1963. године.

Иако се ради о органима чије форме, облици рада и деловања још увек нису пронађени и чврсто постављени, по нашем схватању Нацрт устава представља трајан основ за њихову даљу потпуну и адекватну афирмацију. Уосталом, и многе друге појаве и установе у нашем друштву имају сличан карактер, јер у нашој земљи се изграђује друштвено-економски систем за чије остварење до данас у свету нема концепта. Управо ради тога наша дискусија треба да значи скроман допринос покушају да се изнађу што боља решења за ову крупну промену у нашем уставном систему.

Нацрт устава полази од принципа да судску функцију врше судови и самоуправни судски органи, не дајући примат ни једној од ових правосудних установа. У вези са тим и због тога, све одредбе Нацрта устава подељене су у три групе, прво, заједничке одредбе које се једнако односе и на судове и на самоуправне судске органе, друго, одредбе које се односе само на судове и, треће, одредбе које се односе само на самоуправне судске органе. У даљем излагању, указаћемо на одредбе које по нашем схватању нису довољно јасно постављене као и на оне које су јасне али нису правилно постављене. У вези заједничких одредаба указујемо на следеће:

прво, ставом другим члана 195. Нацрта устава предвиђа се да судови и самоуправни судски органи суде на основу устава, покрајинског уставног закона и закона. За самоуправне судске органе прописује се да суде и на основу самоуправних аката самоуправних организација и заједница. Немамо намеру да указујемо на нелогичност овакве формулације са гледишта изнете поделе одредаба. То би било више формална примедба. По нашем схватању суштина овог става није тачна. Наиме, овако постављена одредба значи да судови у суђењу не примењују самоуправне акте самоуправних заједница и организација. Посматрајући наш целокупни правни систем, чији саставни део чини и самоуправно право, односно суђење судова до сада, сматрамо да је потпуно немогуће замислити да судови у свом раду (суђењу) не примењују самоуправно право. Управо исто онако као што би било немогуће замислити да самоуправни судски органи при суђењу примењују само самоуправно право. Према томе, овај став би ваљало редиговати тако да из њега децидирано јасно произлази да и судови и самоуправни судски органи суде на основу устава, покрајинског уставног закона, закона и самоуправних аката самоуправних организација и заједница. Важност овога произлази из чињенице да се не ради о редакцијској грешки или о погрешном тумачењу овог става. То се да закључити већ на први поглед, тј. најобичнијим тумачењем. За потврду овога сматрамо да је довољно навести чињеницу да, на пример, у једној самоуправној организацији или заједници радни људи не формирају самоуправни судски орган, односно ако га формирају не повере му решавање спорова из неких међусобних односа које самостално регулишу или који произлазе из права са којима слободно-самостално располажу. У овим случајевима за решавање спорова био би надлежан суд који би морао применити самоуправно право које се односи на регулисање спорних односа;

друго, према одредби става првог, члана 196. Нацрта устава, расправљање пред судом и самоуправним судским органом је јавно. Ставом другим истог члана одређено је да ради чувања тајне, заштите морала, у интересу малолетника или ради заштите других посебних интереса друштвене заједнице, законом се одређује у којим се случајевима у расправљању може искључити јавност. Став први наведеног члана је јасан. Али, из става другог произлази неколико могућних закључака. Тако, произлази да је искључење јавности пред самоуправним судским органом могуће само на основу закона. Надаље, што је логично, закључује се да искључење јавности у раду самоуправног судског органа није могуће извршити актом о његовом оснивању. Исто тако, могуће је извести и закључак да је осим у поменутом ставу наведених случајева немогућно искључити јавност. Тако, на пример, јавност се не би могла искључити због неког посебног интереса самоуправне организације или заједнице и тако даље. То је сматрамо у супротности са целокупном концепцијом Нацрта устава а пре свега са концепцијом о самоуправним судским органима. Несумњиво је да се законом могу одређивати случајеви у којима би се искључивала јавност у раду самоуправних судских органа, и то или законом о установљењу судског органа за поједине врсте спорова или, на пример, законом у складу са којим се врши оснивање самоуправног судског органа од стране самоуправних организација и заједница, односно у случају када се законом одреди обавезно решавање одређених спорова путем одговарајућих самоуправних судских органа. Међутим, потпуно је у складу са концепцијом Нацрта устава да се искључење јавности може предвидети и актом о формирању самоуправног судског органа. Ово пре свега због чињенице да је могућно замислити неки разлог за искључење јавности у раду самоуправног судског органа који се тиче неког посебног интереса организација и заједница које их установљавају. Уосталом то је у складу са обичном логиком јер нико боље не може познавати потребе за искључење јавности од оних радних људи који својим актима установљавају самоуправни судски орган поваравајући му решавање одређених односа. Исто тако, ако на пример законом у складу са којим се установљава самоуправни судски орган није предвиђено искључење јавности у његовом раду, зашто би се у таквом случају онемогућавало самоуправним организацијама и заједницама да предвиде случајеве искључења јавности у првом реду с погледом на заштиту њихових посебних интереса и тако даље. Према томе, у другом ставу наведеног члана требало би јасно предвидети могућност органичења јавности у раду самоуправних судских органа и актом о њиховом установљењу. Исто тако, потребно је предвидети у сваком случају и могућност за искључење јавности ако је у питању посебан интерес самоуправне организације или заједнице. Правно-технички то би се могло учинити на два начина. Прво, да се у већ постојећем ставу инкорпорирају наведене могућности. Друго, да се дода посебан став у коме би се предвидело право ограничења јавности актом о оснивању самоуправног судског органа. При томе, у претходном ставу требало би унети могућност искључења јавности ако се ради о неком посебном интересу самоуправне организације или заједнице. Цео проблем могућно је посматрати и другачије. Наиме, могућно је становиште по коме би право на искључење јавности у раду самоуправних судских органа

припадало самоуправним организацијама и заједницама, тј. да се искључење јавности може вршити само актом о формирању самоуправног судског органа. У вези са овим ваља навести Нацрт Теза о правосудном систему за Устав СР Србије који је сачинила Радна група подкомисије. У ставу другом члана 14. Нацрта Теза било је предвиђено да се законом одређује у којим се случајевима у расправљању пред судом може искључити јавност. У ставу трећем истог члана било је предвиђено да се услови за искључење јавности у расправљању пред самоуправним судским органом одређују актом о његовом формирању;

треће, потпуно је разумљиво и оправдано што је као принцип у суђењу и суда и самоуправног судског органа предвиђено суђење у већу. Исто тако сматрамо исправним што је одређено да се број чланова већа у судовима прописује законом, а у самоуправном судском органу — актом о његовом оснивању односно споразумом странака (члан 197. став први и други). Али, без обзира на побуде којима су се редактори Нацрта устава руководили, сматрамо да би требало предвидети могућност суђења судије појединца и када је у питању самоуправни судски орган. Наиме, ставом трећим наведеног члана предвиђа се могућност суђења од стране судије појединца али само на основу закона. У вези са овим ставом ваља указати на следеће. Прво, он не пружа сасвим јасне могућности за тумачење. Могућно је резоновати да је суђење од стране судије појединца могућно само када се ради о суду. Истина, тако нешто је тешко рећи, али врло рестриктивним тумачењем то би ипак било могућно. У сваком случају, из одредбе овог става јасно се да закључити да није могућно одредити суђење од стране судије појединца у акту о оснивању самоуправног судског органа. Ово сматрамо неоснованим. Сви облици арбитража, самоуправних судова, изабраних судова и тако даље, а пре свега унутрашња арбитража у предузећу, који су до сада основани и показали одређене вредности несумњиво указују на потребу да се суђење обавља и од стране судије појединца, а не само у већу. Својим актима неке радне организације су одређивале, а то се чини и након доношења уставних амандмана, да у неким споровима (то је пре свега случај са унутрашњом арбитражом у предузећу која већ данас, а нарочито ће то бити убудуће, представља најширу и по нама најстабилнију установу самоуправног судства) суди судија појединац. Разумљиво је да су у питању спорови мање вредности и значаја. У досадашњем раду унутрашњих арбитража, то је показало добре резултате. Ваља истаћи да су такве одредбе условљене различитим разлозима. У првом реду то су разлози економичности, целисходности, брзине у решавању спорова и сл., али има и разлога који су специфични за поједине организације самоуправљања. Управо када се ради о тим разлозима, о њима најбоље могу просуђивати, што је логично, саме те организације. С обзиром на то сматрамо да би требало оставити могућност да се и актом о конституисању самоуправног судског органа предвиде случајеви у којима би у одређеним стварима могао да суди судија појединац. Исто тако ваљало би јасније формулисати став трећи наведеног члана како би се јасно и недвосмислено могло закључити о томе да и судови и самоуправни судски органи могу судити и путем судије појединца.

У вези посебних одредаба које се односе на суд, указујемо следеће:

п р в о, чланом 201. Нацрта устава предвиђено је да судови прате и проучавају друштвене односе и појаве од интереса за остваривање њихове функције и дају скупштинама одговарајућих друштвено-политичких заједница, органима и организацијама предлоге за спречавање друштвено опасних и штетних појава и за учвршћење законитости и социјалистичког морала (став први). Исто тако одређено је да судови у свом делокрћу имају право и дужност да обавештавају скупштину одговарајуће друштвено-политичке заједнице о примени закона и о раду судова, а војни судови — Председништво СФРЈ односно Председника Републике као врховног команданта (став други). Као што је познато, ово начело у раду нашег судства представља једно од најосновнијих начела у нашем самоуправном демократском социјалистичком систему правосућа. Оно представља услов и основ за израстање судских органа изван и изнад њихове класичне учарености. Оно је предвиђено и одредбом става другог и трећег члана 135. Устава СФР Југославије од 1963. године. Са правом се може рећи, упркос свим замеркама које се могу упутити у вези са остварењем овог начела у пракси, да је оно до данас потпуно показало своју вредност. Посебан значај овог начела треба видети и у томе што се његовом доследном применом омогућује стварање услова за развитак и учвршћење самоуправних судских органа. У односу на Устав из 1963. године, Нацрт устава предвиђа обавезу судова да врше учвршћење, а тиме и развијање, друштвене одговорности и морала, а не само законитости. Исто тако, циљ других измена у овом начелу састоји се у томе да се судови више оријентишу на обавештавање одговарајуће друштвено-политичке заједнице о свом раду и примени закона, а не само о проблемима рада судова. Најзад, новина је и у томе што се уводи обавеза и војних судова да о примени закона и о своме раду обавештавају Председништво СФРЈ односно Председника Републике као врховног команданта. То указује и на оправданост увођења и на потребу његовог даљег задржавања и усавршавања — као основног начела нашег система судства. Нацртом устава, као што је наведено, уводе се нови органи правосућа — самоуправни судски органи, који заједно са судовима остварују судску функцију. Нацрт устава полази од концепције да суд као државни орган не може у постојећим друштвеним односима остати не само једини него ни примарни орган за вршење судске функције. Суду класичног типа у нашем правосудном систему има места само у оквиру који даје довољно простора за развитак таквих органа који су овлашћени да врше судску функцију изван система државних (судских) органа. То су свакако самоуправни судски органи. Укратко, судски систем у нас треба бити тако постављен да стално и систематски омогућава јачање и развијање самоуправних судских органа на рачун државног правосудног апарата. Већ у првом члану Нацрта устава који се односи на судство и јавно тужилаштво, предвиђено је да самоуправни судски органи, упоредо и паралелно са судовима, својим одлукама обезбеђују уставност и законитост (став други члана 194). Надаље, у Глави четвртој која се односи на уставност и законитост, одређено је да старање о уставности и законитости представља дужност и самоуправних судских органа (члан 182, став

први). Најзад, ваља указати и на чињеницу, о којој је било говора, да судови суде на основу устава, покрајинског уставног закона и закона, а да самоуправни судски органи поред тога суде и на основу самоуправних аката самоуправних организација и заједница. Већ сама та чињеница, полазећи од правила да самоуправно право представља саставни део нашег правног система, указује на огромну улогу и значај који припадају самоуправним судским органима у остварењу уставности и законитости, а посебно друштвене одговорности и морала. Иако је на садашњем степену нашег друштвеног развика државно судство потребно, није ни најмање тешко сагледати тренутак у развоју судске функције у коме ће државни судови представљати оно што су самоуправни органи правосуђа представљали на почетку нашег друштвеног развика, тј. да ће они решавати само за друштво мање важне спорове. Нацрт устава представља и основ и оквир за такву будућност. То је и разумљиво ако се пође од чињенице да су самоуправни судски органи моћно оруђе у рукама радних људи у нас, посебно радничке класе, за деетатизацију, односно демократизацију нашег правосуђа. Самоуправни судски органи имају јасну садашњост а сигурну будућност. Због изнетих разлога, као и других који нису овде посебно изнесени, несхватљиво је да се поменуто начело не предвиђа као обавезно и за судове и за самоуправне судске органе. Или бар што се на одговарајући начин не унесе као начело међу посебним одредбама о самоуправним судским органима. По нашем схватању, ово начело би морало бити међу заједничким одредбама јер се ради о једном заиста заједничком циљу који у свом раду остварују и судови и самоуправни судски органи. Уједно истичемо да ову примедбу сматрамо најозбиљнијом међу свим које овде наводимо. Због свега тога сматрамо да ће се ово исправити;

Друго, ставом другим члана 207. Нацрта устава, одређено је да се законом може увести обавезно решавање спорова у области друштвено-економских и других самоуправних односа путем одговарајућих самоуправних судских органа, као и да њихово решење замењује уговор који су странке по закону обавезне закључити, а до његовог закључења није дошло. Овај став сматрамо недовољно јасним због чега је могућно његово различито тумачење у пракси. Пре свега, ваља рећи да је ова одредба скоро нужна на садашњем степену нашег друштвеног развика и у садашњим условима нашег правног система. То је сасвим јасно показала сама пракса самоуправних организација. Међутим, пошто она представља извесно ограничавање самоуправног права самоуправних организација и заједница, треба бити тако постављена да је немогућно њено различито тумачење. Прво, у претходном — првом ставу истог члана, прописано је да се самоуправни судски орган може установити за суђење у појединим — одређеним врстама спорова и законом. Отуда је могућно тумачити поменути став и тако да се ради о ситуацији када се законом формира самоуправни суд да се истовремено одреде и спорови који се обавезно имају решавати, односно да решење самоуправног судског органа замењује уговор. Друго, по нашем схватању, овај став треба тако схватити да се законом може одредити обавезно решавање одређених спорова само у случају ако се ради о самоуправном судском органу који је већ установљен (без обзира

да ли се ради о установљењу на основу закона или акта самоуправне организације, заједнице и др.). Уствари, ради се о ситуацији у којој се принудно одређује надлежност самоуправног судског органа, односно у коме се проширује надлежност законом формираном самоуправном судском органу. Због тога сматрамо да би требало боље редиговати поменути став тако да не пружа могућност за различита тумачења;

треће, одредбом члана 208. Нацрта устава предвиђени су неки облици у којима се појављују самоуправни судски органи. Тако, наводи се да се самоуправни судски органи установљавају као већа за решавање спорова из самоуправних односа, самоуправни судови, мировна већа, арбитраже, изабрани судови. У вези са овим пошло се, по нашем мишљењу оправдано, од чињенице да је свако исцрпно набрајање облика у којима се појављују самоуправни судски органи не само непотребно већ и опасно јер би се тиме само спутавао њихов развој. Међутим, питамо се да ли би уопште требало набрајати, па и примера ради, облике у којима се самоуправни судски органи могу установљавати. То је мач са две оштрице. Наиме, може се догодити да баш такво поступање онемогући развој разноврсних облика самоуправних судских органа. На то указује досадашње искуство у примени одредаба Устава СФРЈ од 1963. године у коме је, како смо навели, било предвиђено нешто слично. У пракси постоји склоност да се машти у том погледу не даје адекватна улога. Уосталом, ради се о добро познатим облицима у којима се самоуправно судство испољава. Отуда сматрамо да је свако набрајање непотребно, па и некорисно. Зато предлажемо да се овај члан у целини брише. На тај начин, остао би само један облик у коме се појављује самоуправни судски орган — веће за решавање спорова из самоуправних односа, које се уводи чланом 209. Нацрта устава. У вези са овим већем сматрамо потребним истаћи да је његово установљење нужно, без обзира на назив који му се даје. То је такође резултат искуства које се стекло у досадашњем раду самоуправних организација и заједница. Што се тиче примедби да се ради о одредби која више значи уставноправну основу за даљи развој и организовање самоуправних судских органа, треба приметити да нема никакве опасности у том смислу. Пре свега, довољно је ако се укаже на одредбе Нацрта устава које се односе на судство и јавно тужилаштво које су у том погледу више него јасне. Оне као целина представљају, како је истакнуто, и основ и оквир за учвршћење и развој самоуправних судских органа. У питању је највиши правни акт у нашој земљи у коме би занста требало унети само оквире и основе за даљи развитак нашег правосудног система у правцу афирмације самоуправног на рачун државног судства. Најзад, то би било и у складу са уставним амандманима од 1971. године. По њима, као што је познато, дато је право републикама односно аутономним покрајинама да самостално решавају питање уређења судова, између осталог, да одређују њихов назив, организацију и тако даље. Републике и аутономне покрајине би, на основу уставних амандмана, искључиво одређивале облике у којима би се појављивали самоуправни судски органи. То значи да ће оне изграђивати судство према својим потребама и у складу са својим интересима. Разумљиво је да и у том случају републике и аутономне покрајине не би

спутаваље развој самоуправних судских органа јер би се остављао простор за њихово увођење и од самоуправних организација и заједница. Најзад, желимо изнети своје схватање у вези самог назива „самоуправни судски органи“, као заједничког за све облике у којима се појављују самоуправни судски органи наспрам (државних) „судова“. Назив није срећно изабран. О томе би се могло много дискутовати. Али, нити простор нити време то не дозвољавају. Зато ћемо се задовољити само давањем предлога у том смислу. Сматрамо, наиме, да би као генерички појам за све облике у којима се појављују самоуправни судски органи требало увести назив „самоуправни судови“. Истичемо само неколико разлога у вези са тим. Прво, поред државних судова који се у Нацрту устава називају „судови“, као што је речено, судску функцију равноправно врше и „самоуправни судски органи“. Друго, Устав СФР Југославије који ће бити донет треба да представља трајан основ за даљу изградњу самоуправних судских органа. Њима управо и припада будућност по тој концепцији. Треће, Устав СФР Југославије у том случају био би заиста само основ за изградњу најразноврснијих облика самоуправних судских органа. Четврто, републике и аутономне покрајине би својим уставима односно покрајинским уставним законима и законима, односно самоуправне организације и заједнице стварно одређивале називе за поједине самоуправне судске органе. Тиме би се адекватније остварили уставни амандмани из 1971. године. Пето, то би било у складу и са терминологијом која се до сада већ потпуно изградила у нашем правном животу. Исто тако, то би још на један начин више афирмисало наш самоуправни социјалистички демократски систем који се, врло често, скраћено назива самоуправни социјализам, самоуправни друштвени поредак, и тако даље. Поред тога, као што је познато, уобичајено је да се говори о самоуправном наспрам државног и слично. Ово посебно када се ради о правном систему, органима и тако даље. Према томе, сматрамо да би требало увести назив „самоуправни судови“ за све облике у којима се наспрам државних судова појављују самоуправни судски органи. На крају, по нашем схватању у одредбама Нацрта устава требало би назив „самоуправни судови“ стављати испред назива „(државни) судови“. То је логично ако се има у виду све оно што смо у овом раду казали у вези самоуправног судства.

*Др Павле Ристић:*

## ОПШТИНА КАО НАЈЗНАЧАЈНИЈИ ФАКТОР ИНТЕГРАЦИЈЕ ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА

### I

1. Намера ми је да говорим о интегративној функцији општине. Желим да утврдим у којој мери и до ког степена је наша општина постигла и остварује интегративну функцију у политичком систему. Ова моја анализа ослања се пре свега на маркову мисао о комуни и њен интегративан, позитиван и хумани мисао који треба да помогне нашем друштву и друштву уопште да се превазиђу државно-правни и политички односи.

Није ми намера да вршим конкретно институционално упоређивање марковске комуне и наше општине, јер то нема данас довољног оправдања с обзиром на различито време њиховог историјског настанка, с обзиром на различити степен материјалне културе у којима се ове институције развијају и с обзиром на различите друштвене услове и околности под којима се ове институције уобличавају. Маркова идеја о комуни има овде мисао општег критеријума код оцене вредности и значења наше општине.

2. Садашњи Устав, који је у фази промена и даље даје нагласак општини као основној друштвено-политичкој заједници и тиме омогућује да се учврсти овакав њен положај и да њене функције постану садржајније. Нови правно-политички елементи који се предлажу да буду уграђени у структуру општине дозвољавају да се исказе тврдња о могућој пунијој друштвеној улози будуће општине као и о могућим стварним остваривањима њених функција. Општину ће ово, свакако, још више приближити Марковој визији комуне. Додуше овакав положај општине је био већ унапред опредељен идејно-теоријским концептом, утврђеним од стране марксиста и самог Маркса пре свега, а што је и опредељење југословенске политичке и уставне теорије већ више од две деценије. Садашње предложено решење има за циљ одбацивање оних негативности које су се јавиле у поступку остваривања оваквог концепта.

Марксистичка и социјалистичка политичка теорија и мисао уноси новину у значење општине. Општина у овој теорији значи политички систем власти и управљања од непосредних и основних облика до највиших и најширих заједница, као јединствени систем многобројних сложених самоуправних организама.



## II

У предложеном Нацрту Устава СФРЈ чл. 102, ст. 1. општина је дефинисана као самоуправна и основна друштвено-политичка заједница заснована на власти радничке класе и свих радних људи. Ова дефиниција у савременом смислу одговара основној идеји Маркса о комуни као заједници која има основну функцију да изврши преображај политичке власти у друштвено самоуправљање. Чини се да на ово неоспорно упућују речи које се односе на карактер власти коју представља оваква општина, тј. „власти радничке класе и свих радних људи“.

Да се не ради о класично-локалној самоуправи упућују ставови 2. и 3. истог члана који говоре о остваривању услова за живот и рад као и других заједничких интереса. Ово значи да је у потпуности препуштено грађанима у општини да се брину о својим потребама. Шта више омогућава се и повезивање општине као заједнице са другим заједницама и Устав омогућава овакав процес на институционализован начин, што такође потврђује смисао општине као посебног и аутономног дела једног ширег и сложеног система повезаног међусобним идејним, политичким, економским, културним, националним и другим интересима.

Значајни су они текстови нацрта Устава који говоре о институционализованој структури општине у чему се и највише види интегративан смисао који општина има. Наиме, у чл. 104, ст. 1. предвиђа се начин на који ће грађани остваривати своје интересе и вршити формирање, усмеравање и расподелу својих средстава, па се наводи да ће се то вршити посредством и кроз основне организације удруженог рада, месне, интересне и друге самоуправне организације и заједнице и „у општини као целини“ на непосредан начин, затим, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем.

Но, није општина фактор друштвене интеграције само и искључиво због тога, јер, постоји реална могућност да грађани задојени свешћу о економској и политичкој једнакости имају могућност слободног и непосредног одлучивања у општини. За стварање овакве реалности нацрт Устава предвиђа и општу обавезу и одговорност свих органа друштвено-политичких заједница (не само општине) као и радника у организацијама удруженог рада и радних људи у свим другим самоуправним организацијама и заједницама да се брину (и одговорни су) за остваривање друштвених планова (читај међусобна организована сарадња) што треба да обезбеди складнији и стабилнији развој, потпунију сагласност посебних и општих интереса итд. (чл. 58). Дакле, интегративна функција општине је само део општег процеса интеграције какав смисао има наш целокупан систем. Као доказ оваквој тврдњи могу се навести и други чланови нацрта Устава као на пример, чл. 78, ст. 2; чл. 79, 81, итд. Суштину свега чини идеја која се свуда провлачи и која је основица на којој почива целокупан смисао уставног и политичког система: човек је основа конституисања система, он је јединство свих противуречности, али он је „интегрални човек“.

За потпунију и релативно тачну оцену вредности такве институције као што је општина неопходно је анализирати извесне њене саставне еле-

менте који у основи чине стварну садржину и могућност функционисања општине као основне друштвене заједнице.

Основни конститутивни елементи општине према Нацрту Устава јесу организације удруженог рада, месна и интересна заједница. Преко њих се конституише званични и највиши орган власти и управљања у општини — Скупштина општине. Већ сам начин конституисања овога органа самоуправљања (чл. 81) указује на интегративни смисао општине. Облици самоуправљања из којих се конституишу органи власти у основној друштвено-политичкој заједници као што је то основна организација удруженог рада, месна и интересна заједница, чине заједно широку област остваривања интеграције која се свакодневно, постепено и све више развија.

Разуме се да се процес интеграције не своди само на ова три основна вида самоуправљања, јер они не би били довољни да осигурају трајни успех. У овом смислу делују и друге институције и принципи, мање или више јасно и прецизно утврђени у текстовима Нацрта устава, као што су: самоуправљање, као основна и општа институција система без које није могуће ни говорити о интеграцији друштва; затим нове институције друштвеног договарања и самоуправног споразумевања као најшира аутономија човека и његових институција која се први пут сада јавља Уставом гарантован институционализован и аутономија одлучивања; информација и комуникација као функција одлучивања; јавност рада свих самоуправних и других органа; улога друштвених организација и удружења грађана, а пре свега, СКЈ, ССРНЈ, Синдикат и друге јесу незаменљиви фактор демократског друштва које жели да буде на високом степену једнакости и јединства; скупштински систем као модел стварне демократије; самоуправна оријентација као трајни и основни елемент друштвеног и политичког система уопште.

Из разумљивих разлога од свих поменутих фактора опредељујем се да нотирам само следећа питања: месну заједницу, интересну заједницу и део питања око скупштинског система, тј. сам положај скупштине.

а) *Месна заједница* није потпуно нова институција и досадашњи уставни текст је познавао ову институцију, само сада она добија нов садржај, па према томе и њена улога је измењена. Месној заједници је дат реално већи значај у Нацрту устава, па ова институција заслужује да се истакну неки проблеми који изазивају дилеме те могу имати утицаја на остваривање очекиване улоге месне заједнице.

Према чл. 49. месне заједнице се конституишу „на подручју насеља, дела насеља или у више повезаних насеља”. Прихваћен је тзв. територијални принцип код конституисања месне заједнице. Ово има извесних предности јер омогућује довољно прецизности у дефинисању, а то су текстови учинили. Чак је констатовано да месна заједница има својство правног лица. Чини се да дилеме овде настају. Месна заједница теоријски по Уставу представља једно од таквих самоуправних деловања у коме нарочито долази до изражаја непосредно одлучивање. У пракси је и до сада било великих разлика у степену, величини као и у начину рада и деловања појединих месних заједница. Треба очекивати да ће и убудуће ово да се настави. Нарочито је велика разлика између месних заједница руралног

односно урбаног карактера. Али, постоји разлика између месних заједница унутар сваке ове групе понаособ.<sup>1</sup>

Проблем поводом месних заједница даље постоји и због неких појава које нису непосредно везане за политички систем, или уже за комунални систем. То је проблем који прати савремени друштвени развој уопште и одражава се на место и улогу месне заједнице у систему. Нарочито се он осећа у тзв. урбаним срединама. На пример, у Београду се већ запажа да у појединим деловима града (месне заједнице) постоји више радних људи него становника стално настањених у том делу. Наиме, прилив радних људи је велики у периоду радног времена, а одлив из тога дела града са завршетком радног времена. На први поглед изгледа да ово не представља неку тешкоћу у погледу организовања месне заједнице. Али, што се тиче организовања, то и може бити тачно, међутим, поставља се питање како ће се понашати мањина становника према већини радних људи у погледу права и дужности месне заједнице итд., када интерес стално настањених и флукутирајућих грађана нису идентични? Додуше, у елементе за конституисање месне заједнице, па и општине, имамо поред територијалних и функционалне факторе који ће деловати у правцу споразумевања, али ови дезинтегрирајући моменти увек остају. Стога се поставља као озбиљно питање нису ли месне заједнице зачеци једног новог степена територијалног организовања које ће деловати у правцу удаљавања грађана од основне друштвено-политичке заједнице — општине, што свакако није интенција Нацрта устава. Свакако само пракса у остваривању новог система може дати тачан одговор.

б) *Интересне заједнице*. Оне су, свакако најпогодније институције које се могу супротставити тенденцији територијализације месне заједнице и свих негативности које одатле могу произићи. Додуше, у југословенској уставној политичкој теорији не постоји општа сагласност о карактеру интересне заједнице. У ову категорију сврставају се врло различите институције. Додуше, нацрт устава у чл. 96, 97. и 98. даје могућност да се утврди како настаје, који су органи, и однос чланова интересне заједнице, те дозвољава закључак да Устав све институције створене самоуправним споразумом а које се декларишу као интересне заједнице третира јединствено.

Са становишта политичке теорије ово није довољно. Очигледно постоји разлика између оних институција које оснивају већ постојеће институције и оних које оснивају грађани непосредно. Као што постоји разлика између интересних заједница које се финансирају на основу општих прописа о обавезном доприносу у одређеном проценту и оних интересних заједница које сами чланови добровољно и непосредно финансирају. Или речимо, у којој мери карактер интереса утиче на карактер интересне заједнице? Чини се да у самом бићу интересне заједнице мора бити елементата добровољности. Без овог елемента оне и нису праве интересне заједнице. Па, према томе, и нису све међу собом идентичне како би то иначе могло да се закључи из уставних текстова. Но, без обзира на овакве дилеме социолошко-политичког карактера, смисао интересних заједница у систему

<sup>1</sup> На пример, у Београду има 280 м. 3. од тога 64 имају преко десет хиљада становника, док 27 имају између десет и двадесет хиљада — подаци Скупштине града Београда 1971/72.

јесте у њиховој функцији добровољности и самоуправности грађана и оне ће ту функцију остваривати ако се и у процесу конституисања и остваривања инсистира на овим елементима. Стога у логичној повезаности са осталим институцијама система оне могу одиграти улогу која им је намењена. Ово, наравно, не ослобађа теорију да и даље трага за правим одговором о суштини интересне заједнице.

в) *Скупштински систем*. У контексту овако конципираног система у општини логично се уклапа принцип скупштинског система. Разуме се да теоријски модел, идеални, реално није могуће остварити — као што то ни овај Нацрт не чини. Али је модел дат у Нацрту устава изразио општину као део глобалне самоуправне организације друштва, а саму скупштину општине поставио у позицију основне и централне институције система власти и самоуправљања у општини. У прилог оваквој тврдњи говоре, чини ми се, следећи моменти:

1) Основно и централно место у општини, поред свих одступања, заузима Општинска скупштина и она је нова институција система уколико је „радни и раднички парламент“. Општинска скупштина је сигурно то како због своје структуре, тако и по свом основном месту у систему управљања у општини. Данас се, у односу на време доношења Устава од 1963. године, проблем скупштине поставља у извесном смислу на нов начин. Амандмани су већ назначили основне токове развоја у коме радничка класа у својим организацијама удруженог рада и посредством њих треба да добије већу улогу у друштвеном животу и у политици. У том смислу треба очекивати да скупштина постане реална и ефикасна институција — која треба да се приближи друштву, да га изрази као реалну и непосредну заједницу. Стога је скупштина структурално и организационо тако утврђена у тексту Нацрта устава да ће моћи да одговори овим очекивањима. Скупштина конципирана на овај начин носи више елемената делегатства неголи репрезентативности и посредништва. Она је у стању да са више успеха изражава и синтетизира непосредне, заједничке и опште интересе људи. Разуме се, само формална страна и организациони елементи код конституисања нису апсолутна гаранција да се оваква очекивања и остваре. Стога треба рачунати са значајном улогом друштвено-политичких организација које треба да оживотворе уставну концепцију улоге скупштине. Деловање друштвено-политичких организација као широк процес самоуправних консултација и договора у политичком животу, у најширем смислу речи, дозволиће да се превазиђе неоправдани страх пред технократским концептом система. Дакле, у претходном радном току политичког живота обезбеђује се платформа и опредељења која постају критеријуми на основу којих се ради у скупштини.

2) За овакву највишу улогу мора се обезбедити скупштини и више него што су то само формалне одредбе о њеном месту и функцији у систему. Другим речима, није могуће успоставити неку другу, у било ком виду конкурентску институцију, која би довела у сумњу основни положај скупштине у систему. Стога се као важно питање поставља детаљна разрада веза скупштине са осталим институцијама и целокупном друштвеном основом. У овом смислу треба разбити заблуде и илузије као и погрешна

схватања да делегатски систем, на овај или онај начин, значи посредне изборе. Али исто тако не треба живети у илузији да делегатски систем сам по себи омогућава да се избегне политичко-репрезентативни карактер система. Колико је у моћи да оствари прво, делегатски систем је толико исто у стању да изврши вертикално повезивање олигархије. Крајњи резултат зависиће од развијености демократског живота у бази.

3) Нужно је, да се политичка одговорност и самосталан политички субјективитет обезбеди на свим нивоима на којима се конституишу одређене јединствене друштвене функције. То значи, на пример, да функција скупштине мора бити нешто више неголи само стварање законодавства што им је у последње време била наглашена карактеристика. На ово је свакако деловао како објективни економски развој тако и неки други политички процеси. То је и довело до тога да се тзв. законодавна функција претворила у неку врсту техничко-извршне. Стога је овај трећи момент о нужности политичке одговорности и самосталности политичког субјективитета од првенственог значаја за скупштину, али и за систем у целини. Но, проблем сам по себи има шири значај и односи се на све институције једног стварног самоуправно-демократског система у коме оне морају имати свој политички и друштвени субјективитет.

### III

Ограничен карактером саме наше дискусије, што конкретно значи временом и простором за овај напис, ја сам је ограничио само на ово неколико уопштених изложених питања. Међутим, сматрам да је могуће и само на основу овога што сам говорио видети да се основна идеја заједнице и заједништва који општина носи у себи, преко процеса интеграције који је видљив и присутан у нашој општини, може констатовати и шири значај и овог процеса и саме функције општине за целокупан наш друштвени и политички систем.

Стога сам мишљења да би се могли дати следећи закључци:

— Концепција општине прихваћена у Нацрту устава показује недвосмислено да је национално-државни смисао ове институције превазиђен, како је то теорија већ раније утврдила. Стари концепт је превазиђен, пре свега, процесима друштвене и политичке интеграције југословенског друштва, што се види у документу који се анализира.

— Свака идеја, а нарочито она која је нова (што исто важи и за институцију), мора бити јасна и сагласна у контексту целокупног система јер би иначе и Устав и свака институција појединачно били фактори дезинтеграције. Ово је једна од основних премиса теорије политичких институција и идеја. Основне захтеве ове поставке задовољава уставна концепција општине.

— Однос између интеграције и економије, као један од најтежих проблема уставне и политичке теорије решен је на начин који уставно-правна техника и политичка реалност то омогућавају.

— Дисфункционалне тенденције у виду интересних група (група за притисак) као реалан пратилац уставних решења потиснуте су институци-

јом интересних заједница; потискивање неефикасности у доношењу одлука, а нарочито у њиховом спровођењу, ефикасно је решење и институционализацијом односа и то на основу схватања о постајању интегралног човека коме је целокупан систем подређен.

— Основни циљ овако конципиране општине јесте у оспособљавању политичког система уопште за већу афирмацију радничке класе и радних и других прогресивних снага. Систем, пре свега, мора ослобађати стваралачку енергију удруженог рада и првенствено позицијом човека на радном месту у организацији удруженог рада и положајем у основној друштвено-политичкој заједници, као ствараоца сопственог положаја и положаја других; исто тако, и улогом човека као и арбитра у расподели укупних средстава вредности (од вишка рада до минулог рада).

— Самоуправно споразумевање и друштвено договарање је нови вид усмеравања и планирања који одражава нови, демократскији и хуманији и више равноправан положај човека — али ово оцртава и такав лик целокупног политичког система.

— Из горњег произилази и смисао општине која треба да буде основа и ослонац новом и чврсто независном положају човека у систему — све друге друштвено-политичке заједнице су изведене институције усмерене ка остваривању основних циљева не само у општини, већ и обратно из општине у ширим заједницама и друштву у целини.

— Степен интеграције остварен у општини непосредно се одражава на положај и улогу, на осећање припадности широј заједници — стога је процес интеграције у општини од примарног значаја за систем у целини.

## САДРЖАЈ

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Др Јован Борђевић:</i> Уводна реч — — — — —                                                                              | 1   |
| <i>Др Војислав Симовић:</i> О неким проблемима друштвено-политичког система у Нацрту новог текста Устава СФРЈ — — — — —     | 13  |
| <i>Др Миодраг Трајковић:</i> Правни положај директора организације удруженог рада — — — — —                                 | 17  |
| <i>Др Никола Стјепановић:</i> Неке опште и појединачне напомене на Нацрт Устава СФРЈ — — — — —                              | 24  |
| <i>Др Војин Димитријевић:</i> <u>Устав и спољнополитичко одлучивање</u> — — — — —                                           | 32  |
| <i>Др Павле Николић:</i> Нацрт Устава СФРЈ и неки проблеми друштвено-политичког система — — — — —                           | 40  |
| <i>Др Борислав Благојевић:</i> Временски моменат садашње дискусије о Нацрту Устава — — — — —                                | 45  |
| <i>Др Златија Букић:</i> О неким најзначајнијим променама у друштвено-политичком систему према Нацрту Устава СФРЈ — — — — — | 53  |
| <i>Др Предраг Шулејић:</i> Уставноправно регулисање осигурања имовине и лица — — — — —                                      | 59  |
| <i>Др Велимир Васић:</i> Јединствено југословенско тржиште и Нацрт новог Устава СФРЈ — — — — —                              | 67  |
| <i>Др Боривоје Познић:</i> Судство и јавно тужилаштво — — — — —                                                             | 72  |
| <i>Др Владимир Јовановић:</i> Нацрт Устава и статусни проблеми основне организације удруженог рада — — — — —                | 80  |
| <i>Др Александар М. Ваџић:</i> Друштвени карактер и расподела дохотка — — — — —                                             | 87  |
| <i>Др Радомир Буровић:</i> О јединственом тржишту — — — — —                                                                 | 96  |
| <i>Др Момчило Курдулија:</i> Наследноправни положај ванбрачне деце — — — — —                                                | 99  |
| <i>Др Смиља Аврамов:</i> Положај Југославије у међународној заједници — — — — —                                             | 103 |
| <i>Др Зоран Антонијевић:</i> Нека питања у вези са статусом основних организација удруженог рада — — — — —                  | 108 |
| <i>Др Александар Балтић:</i> Савезно закоподавство у области рада и међусобних односа радника у удруженом раду — — — — —    | 115 |
| <i>Др Влајко Брајић:</i> Право на организовање основне организације удруженог рада и заштита права — — — — —                | 117 |
| <i>Др Милан Деспотовић:</i> Неки проблеми из области рада и Нацрт Устава СФРЈ — — — — —                                     | 119 |
| <i>Др Мирослав Б. Борђевић:</i> Кривична одговорност грађана у Нацрту новог Устава СФРЈ — — — — —                           | 122 |

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Мр Александар Ивић: Нека питања својине и друштвене својине у поводу Нацрта Устава СФРЈ — — — — —       | 129 |
| Др Будимир Кошутих: О значењу термина „извршно-управна функција” према Нацрту Устава СФРЈ — — — — —     | 137 |
| Др Радомир Лукић: Неколико напомена о Нацрту Устава СФРЈ —                                              | 143 |
| Др Марко Младеновић: Брига о породици у самоуправном друштву и нацрти Устава СФРЈ и СР Србије — — — — — | 148 |
| Др Верољуб Рајовић: Судство и јавно тужилаштво — — — — —                                                | 160 |
| Др Павле Ристић: Општина као најзначајнији фактор интеграције политичког система — — — — —              | 168 |
| САДРЖАЈ — — — — —                                                                                       | 175 |



**ИЗДАЊЕ ЦЕНТРА ЗА ДОКУМЕНТАЦИЈУ И ПУБЛИКАЦИЈЕ  
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

**ДР МИХАИЛО КОНСТАНТИНОВИЋ**  
**ОБЛИГАЦИЈЕ И УГОВОРИ**

**ЦЕНА 40.—**

---

**ДР ВОЈИН ДИМИТРИЈЕВИЋ**  
**ПРАВО УТОЧИШТА НА ТЕРИТОРИЈИ СТРАНЕ**  
**ДРЖАВЕ (ТЕРИТОРИЈАЛНИ АЗИЛ)**

**ЦЕНА 40.—**

---

**ДР ДУШАН ЈАКОВЉЕВИЋ**  
**КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ СЛОБОДА И ПРАВА**  
**ГРАЂАНА У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ**  
**КРИВИЧНОМ ПРАВУ**

**ЦЕНА 35.—**

---

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откупце 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 двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду” у 1971. за целу годину износи:

|                                               |         |      |
|-----------------------------------------------|---------|------|
| 1. За правна лица . . . . .                   | Н. дин. | 60.— |
| 2. За један примерак . . . . .                | „ „     | 12.— |
| 3. За појединце . . . . .                     | „ „     | 40.— |
| 4. За један примерак . . . . .                | „ „     | 8.—  |
| 5. За студенте (редовне и ванредне) . . . . . | „ „     | 20.— |
| 6. За један примерак . . . . .                | „ „     | 4.—  |

Претплата за иностранство износи н. д. 90,00 (USA \$ 6).

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број 60803-740/2-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА  
БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501