

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

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

*Јован Ловчевић*

## САСТАВ САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

*Др. Рад. Д. Лукић*

## НЕКА ПИТАЊА НАШЕГ ЕКОНОМСКОГ СИСТЕМА У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА

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

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

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

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

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

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

(2) Кардељ: н. д., с. 85.