

О ПРЕДЛОЗИМА ЗА ИЗМЕНУ НЕКИХ ОДРЕДАБА УСТАВА СФРЈ И ТЕЗАМА ЗА ИЗБОРНИ СИСТЕМ

Секретаријат Конференције Савеза комуниста Правног факултета у Београду, Удружење универзитетских наставника и вануниверзитетских научних радника — Секција Правног факултета и Синдиклана подружница и Факултетски одбор Савеза студената организовали су јавну дискусију о предлозима за измену неких одредаба Устава СФРЈ и о тезама за изборни систем. Дискусиони састанци одржани су на Правном факултету у Београду дана 16. и 23. октобра 1968. године.

Уводну реч дао је академик проф. др Јован Борђевић. Поједини учесници у дискусији узимали су реч и више пута. Сходно договору учесници су сами редиговали и припремили за објављивање своју реч у дискусији, преузету са магнетофонске траке. Прилози дискусији овде се објављују хронолошким редом. На крају се објављују прилози дискусији оних учесника који због недостатка времена нису могли добити реч или су били спречени да присуствују дискусионим састанцима, па су предали писани текст.

Академик Др Јован Борђевић: ОСНОВНА ПИТАЊА И ПРОБЛЕМИ У ВЕЗИ СА УСТАВНИМ ПРОМЕНАМА. — Немам намеру да држим предавање из Уставног права нити да браним ове предлоге за измену Устава. Покушаћу да изложим нека питања и да подсетим на проблеме који се још увек постављају.

Код сваког предлога за измену Устава поставља се питање, у неким земљама начелно, пошто је то велик политички догађај, да ли уопште треба ићи на промену Устава, као и да ли сада треба ићи на овакву промену Устава. Ми смо досад били навикнути да више-мање све промене начелно прихватамо, тако да су се наше примедбе кретале око садржине а не опортунитета. Давали смо поверење иницијатору. Такав је био тип нашег политичког система, који је имао одговарајућу основу и у одговарајућим схватањима. Не кажем да и данас не дајемо и да не треба да дајемо поверење. Међутим, после Устава од 1963. прво се поставља проблем опортунитета или политичко питање уставне ревизије. Али она је важно питање не само с политичког већ и са правног становишта, тако да се то не може развојити. Наша средина је навикла да правнички гледа на ствари и помаже све напоре за демократизацију политичког уређења. Али, она је данас више критична и то и треба да буде.

Не желим да почнем с питањем које се иначе поставља, зашто је ова дискусија почела онда када је почела, и да ли је треба евентуално продужити. Мислим да то није битно. Јасно је да је сувише мало било времена и да је сувише слабо погођен моменат за промене. Осим тога, и политички догађаји око Чехословачке, које нисмо могли предвидети, оправдање су за извесно закашњење.

Промене су по броју мале, али се не треба заваравати да оне нису далекосежне. Оне имплицирају и извесне промене које нису написане у предлозима, као што су, на пример, питање типа федерације, стања у остваривању самоуправљања и друштвене самоорганизације. Оне откривају и нашу недовољну способност да идемо даље од институционалних политичких форми класичног типа. Обично о себи мислимо да смо на путу да стварамо самоуправну демократију, као и то да смо у стању да мењамо карактер државе, да подруштвљујемо политику. Али, све ово што радимо још увек је наглашавање политичког фактора и макроорганизационих форми.

Помињући то — чега нема у образложењу ових уставних промена — скренуо бих пажњу на три групе питања: прва се односи на предлоге за промену у структури Скупштине, укључујући и промене у изборном систему. Друга се тиче односа федерације и републике. Трећа група се односи на положај, функције и карактер аутономије.

Прва група питања креће се око Већа народа. Оно је некад било самосталан дом, па се интегрисало са Савезним већем од 1953. до 1963. године, да би 1967. године отворило врата да изађе из Савезног већа и добије самосталност. По предлогу промене Устава Веће народа сад постаје основни дом. То је учинило да се питање структуре Скупштине скоро у целини постави, што је, можебити, слабост целе нове конструкције Савезне скупштине. Она је пошла од промене у положају и улози Већа народа преувеличавајући га. У почетку оно је имало били „Наддом“, „Главни дом“, „Основни дом“. То су све називи који у себи крију разне концепције о дубљој и несагледаној промени Устава на овом подручју. Међутим, мислим да су предложене уставне промене донекле смириле ствар и увеле Веће народа у логичну концепцију дводомог система, у коме оно што је обележје федерације има исту улогу као и други дом. Али је оно сад први дом. Функцију „Савезног већа“, као сад другог дома, врше четири већа: веће комуна, просвете и културе, здравља и социјалне политике, и привреде. Оно што је у класичној федерацији дводомост, састављена од политичког представничког тела које представља федерацију као целину, као заједницу, и дома који представља федеративну структуру нације — код нас је обрнуто. Веће народа је први, политички дом, а други дом су алтернативно остала четири дома. Сprovedен је дводоми систем и идеја о наддому, хипердому полако је смирена. На то је утицала Уставна комисија, а нарочито правници у њој, који су били наклоњени да се неке логичне концепције спроведу.

При томе „дом комуна“ има још увек нешто нејасно. На пример, назив му је неодређен; порекло му је једно а егзистенција формално му је друго. Покушало се да се изрази нека синтеза, комунализам и у Југославији, а у ствари је остао оно што се сматрало нужним. Још увек се у федерацији — после дужих размишљања — сматра да треба да дође до изражаја грађанин; да принцип „један човек један глас“ не може да се напусти у скупштинској организацији. Али у називу и у образложењу има остатака ранијих схватања о дому комуне као већу за „комунална питања“. Углавном, у ствари остао је дом који више није Савезно веће, али врши политичку функцију Савезног већа, у том смислу што обезбеђује представништво грађана. Истина, не „апстрактног грађанина“, јер код нас се Маркс вулгаризује кад се говори о апстрактном грађанину. Ова социологистичка фикција навела је неке појединце да оспоравају улогу грађанина у политичком систему и значај непосредних избора. То је по мом мишљењу погрешно. Нема никаквог апстрактног грађанина, осим када се употребљава као појам, јер сваки грађанин је конкретно биће и у нашем систему он је, у ствари, нешто шире и од произвођача и од радног човека као носиоца основних друштвених односа. У грађанину се синтетизују сви друштвени односи, чак и нешто више, и његова политичка функција, која ће још дуго трајати. Тако је „Веће комуна“ продужетак Савезног већа са смањеном надлежношћу (има мишљења и да се и зове Савезно веће).

Што се тиче изборног система, он је више пошао од прагматичног и емпиричког тражења него што је инспирисан јасним принципима. Ми смо до сада више него друге социјалистичке земље покушавали да нађемо свој изборни систем. Међутим, нисмо га нашли. Не само да га нисмо нашли у примени, где је дошло до извитоперавања разне врсте, већ ни у концепцији. Није га лако наћи, јер ми имамо различита представљања: нације, грађана, произвођача, и то интегрисаних у оквиру радних организација. Нови изборни систем, који има извесне алтернативе, полази од посредног изборног принципа који називамо делегатским (реч која има извесну марксистичку тоналност). Ово што се предвиђа није делегатски принцип ни у идејном, марксистичком ни у техничком смислу; јер смо далеко од такве заједнице која кроз делегатство може да спречи посредништво, отуђење, манипулације виших форума, а бирачка тела не бирају посланике из своје средине. Према томе, ради се о посредном избору. Веће народа бирају републичке (покрајинске) скупштине као и до сада, а и већа заједница се бирају посредно. Остао је непосредни принцип избора само за Веће комуна, и то непосредније него досад (брише се улога општинске скупштине). Принцип непосредног избора, принцип пропорционалног представљања народа и принцип „један грађанин један глас“ у ствари је тековина демократије.

Код Већа радних заједница постоји дилема да ли ће се ићи на непосредне изборе од стране радних људи, или ће се проширити општинске скупштине у нове изборне колегијуме допуњене делегатима радних људи. Већина изражених мишљења у јавној дискусји изјашњава се за прво решење. У погледу норме за расподелу мандата за ова већа по републикама, и у њима се задржава територијални принцип, тј. број становника. Треба оценити да ли се неке његове слабости могу одстранити, тзв. „функционалним принципом“, тј. увођењем и норме о броју запослених.

Да резимирамо питања која се тичу изборног система: да ли су оправдана ова изборна решења, да ли треба правити разлике у погледу непосредности изборних принципа према домовима, да ли треба задржати до сада чист принцип територијалне расподеле који води рачуна о броју становника а не о броју ефективно ангажованих произвођача приликом расподеле мандата на поједине републике или изборне јединице у оквиру самих република.

Што се тиче питања односа федерације и републике треба истаћи два проблема. Да ли су предвиђена решења стварно уставне промене или само интерпретативна правила, која би можда било боље прихватити да се конкретизују и рационализују у пракси рада Скупштине. Овако, то нису уставна правила, јер у суштини не решавају ни једно право уставно питање. Друго, да ли ће се ићи на тражење неке ефикасније и боље формулације, и то такве да се тачно зна које функције имају друштвено-политичке заједнице. Федерација мора имати јасне представе о функцијама и јасне инструменте за остварење тих функција. Идеја о договору могућа је једино када се тачно знају функције, а ако се то не зна, долази до сукоба. А у сукоб мора неко да се умеша, и тако се ствари решавају одозго уместо да се ствара права демократија.

У погледу аутономије је учинио преокрет у уставно-правном третирању. Предложене одредбе не обухватају све оно што се сматра да треба да уђе у Устав. Има предлога да још нека питања буду решена (тачка 1. одељака о аутономији). Аутономне јединице су по Уставу од 1963. биле схваћене као творевина републике с извесном заштитом од стране федерације. Овде је направљена битна промена, по којој се аутономија појављује са правног становишта као еманација Савезног устава са много већим политичким значајем и учествовањем становништва. Та идеја још није довољно изражена, тако да је онај први став помало нејасан, а, са друге стране, има мишљења да у Устав треба унети како се аутономне јединице стварају, и да се *mutatis mutandis* изрази идеја „самоопредељења“. Без обзира на то, ми овде имамо такву аутономију која је по положају и компетенцијама шира него негде и федерална јединица. Не само увођењем

у Устав, већ и по облику, аутономија се организационо приближава републици. Не идентификујући се са републиком, она се у знатној мери њој приближава. То је синусоидан пут, којим смо ишли од револуције до данас. Као што знате, аутономије су по организационој форми биле народни одбори, па су полако дошле до тачке где настаје стварна аутономија иако се прилагођава према моделу републике. Основна линија Устава иде у том смислу да аутономију постави као једну широку својствену друштвено-политичку заједницу, која, истина, није република, али хоће и има својствен положај у односу на федерацију. Тако је аутономија један облик федерализма, што никад нисмо оспоравали, и самоуправљање је у ширем смислу облик федерализма. Нас овде интересује принципијелно уставноправни положај, и да ли из свега што је овде направљено не произилазе извесне тешкоће у систему власти и управљања који донекле успоставља аутономију као једну врсту федералне јединице. Тако се поставља питање увођења неке врсте асиметричне федерације.

Ове промене су минорног значаја и говоре саме за себе.

Проф. др Радомир Буровић: О СТРУКТУРИ САМОУПРАВЉАЊА У РАДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА И ОРГАНИМА УПРАВЉАЊА. — Наставио бих онде где је проф. Борђевић стао: говорићу о структури самоуправљања у радним организацијама и органима управљања. Овде можемо одмах запознати да се ради о проширењу демократије и самоуправљања у радној јединици, јер се извесна усмеравања која је Устав дао, и која су можда била нужна, овде изостављају. Тако да се уопштеном формулацијом у Уставу замењује неколико одредаба које су на одређен начин значиле и униформисање извесних форми самоуправљања у радној организацији. Оно што се одмах поставља то је да ово питање треба свестрано и темељито проучити. А да ли смо то и урадили, да бисмо могли прећи на једну овакву одлучну промену у правцу преношења самоуправљања на радне организације. Пре извесног времена вршена је једна анкета о евентуалним променама о Основном закону у предузећима. Дат је један добро састављени упитник по коме су се радне организације изјашњавале: да ли је потребан управни одбор, каква права дати радним јединицама итд. Одговори су били прилично противречни, тако да ми се чини да ова питања ни у пракси ни у теорији нису довољно проучена. Неоспорно је да у овој материји треба ићи напред, али нисам сигуран да треба ићи тако далеко и препустити радним организацијама да својим статутима саме одреде своје органе. Истина, у предлогу се говори да поред радничких савета постоје и пословодни органи. У једној дискусији, у којој сам учествовао, људи ближи пракси су постављали питања да ли ти пословодни органи представљају увођење менаџерског система и да ли би то представљало на неки начин опасност изрођавања самоуправљања баш у оним одлучним стварима када се ради о вођењу послова.

Ја не знам колико је то оправдано и да ли би се оваквом изменом подстакло менаџерство у радним организацијама? Ја из ових речи предложеног текста не видим да би то морало да се претвори у неки административни одбор, или одбор директора, већ да би то био један колегијални орган који би заменио управни одбор, али би био можда нешто ефикаснији, ужи или шири зависно од саме организације. Што се тиче текста који се предаже уместо чл. 92. и 93. овде је дат један члан који пружа могућност да се не поступи на исти начин када су у питању радне организације које врше делатност од општег интереса. Чини ми се да је, ако се остане на оваквом амандману, овај изузетак користан ако је реч о областима здравства, културе па и неким привредним организацијама. Нећу навести пољопривредне задруге, мада се у неким статутима задруга појављују органи који не постоје у другим организацијама, као што су савети коопераната, који нису предвиђени али постоје. Чини ми се да би то могло да буде једна корисна ствар, једна веза, да се овај непосредни произвођач укључи у наш систем самоуправљања. Овај покушај у стату-

тима могао би једном одредбом да се нађе у уставном члану као посебан став. Да закључим: амандман има своју сврху у садашњем моменту, само је питање колико је зрела ситуација да се све то може препустити Статуту. То ће наравно закон да реши али чини ми се да када стварамо једну уставну одредбу, морали бисмо имати у виду и крајњу апликацију, односно непосредну примену те одребе, односно већ знати како би то преко закона и статута могло да изгледа.

Друго питање је изборни систем. Два пута сам прочитао ове тезе. Човек долази до закључка да је то комбинација врло различитих система. Свако веће има неки свој изборни принцип, негде посредне негде непосредне изборе. Систем кандидовања је потпуно различит за поједине органе. Ово све не доприноси ни ефикасности, нити могу доћи до изражаја жеље бирача или чак грађана у апстрактном смислу. Предлажем да се пређе на непосредне изборе, што ми се чини да је сасвим могуће и за Веће народа. Значи да свака република има 20 кандидата и она може да се изборном геометријом подели на 20 изборних срезова, па да се онда кандидати непосредно бирају, јер република се не састоји из неких апстрактних чинилаца, већ од појединаца. Зато мислим да је могуће увести непосредни — изборни — систем како за Веће народа, тако и за Веће радних заједница. Када се истакну кандидати у више организација, то поскупљује поступак, али се зато касније могу без икаквих нових издатака спровести избори у свакој радној организацији за сваког кандидата који је већ истакнут системом кандидовања на зборовима радних људи. Баш зборови радних људи би истисли кандидате и онда би се сви изјашњавали непосредним тајним гласањем. То онда обезбеђује примену демократског система и не може се ставити примедба да форуми бирају кандидате. На овакав начин, тј. ако општинска конференција установљава одређену листу, и то онолико кандидата колико и посланика, онда је јасно да је прејудуциран избор кандидата. Стога би баш у интересу проширења демократије требало учинити да избори за скупштинска тела буду непосредни. Каква ће бити техника, то је сасвим друго питање, али ако се пође од исправног принципа, онда ће се и у пракси наћи добра решења.

Боривоје Љубинковић, студент права: О ПОСРЕДНОМ СИСТЕМУ ИЗБОРА. — Речи професора који је говорио пре мене, поготово оне које се односе на изборни систем, подстакле су ме да се и ја јавим за реч. Мислим да је он, када је говорио о посредном систему, који одурада од нашег демократског пута, био дубоко у праву. Гледајући неке статистичке податке дошао сам до закључка да је за време последња три избора опало интересовање грађана за посредне изборе кандидата за Савезну скупштину, док је за општинске скупштине веће, и то због тога што је систем бирања непосредан. Тако је 1963. године у изборима за Савезну скупштину учествовало 96% бирача, 1965. године 93,6%, а на последњим изборима 89,1%. То је 7—9% мање него на изборима 1946. године, када је изборни систем био непосреднији. Одлучујућу улогу у смањењу заинтересованости имао је посредан систем избора. Главни избори су се до сада обављали у општини, тј. уколико посланици не добију довољан број одборничких гласова. Године 1967. имали смо 455 евидентираних кандидата, а на непосредне изборе је изашло свега 82. Још да није било пет кандидата из Лазаревца и три из Крагујевца, тај број би био још мањи.

Посредан систем избора има низ слабости. Као прво, то је неповерење према бирачу. Значи, бирачко тело и грађанин нису квалификовани да бирају оне који би највише могли да учине да овај систем постане демократичнији. Друго, овај посредни систем доводи до апсурда да одборници из групе, рецимо, социјално-здравствене бирају посланика за Привредно веће, док грађанин који ради у области привреде тог посланика не бира. То, опет, није у складу са нашим демократским системом, чак мислим да је то једна од повреда уставног начела равноправности. Није сваки глас исти, нису чак ни изборни критеријуми исти. Један добар рад-

ник може да буде лош политичар, а лош радник добар политичар, и тако постати познатији код бирача. Даља слабост ових последњих избора је омогућавање разних злоупотреба у општинским скупштинама, стварање зле крви међу одборницима применом недозвољених метода, у ствари онемогућавање изласка на непосредне изборе појединих кандидата који би можда имали изгледа на успех. Један пример из праксе: 1967. године, за време избора за Републичку скупштину, у „Илустрованој политици“ је изашао велики напис о четири кандидата за Републичко веће из општине Младеновац. Случајно сам пратио изборну активност у тој општини. Одборници су заузели став да треба да буде више кандидата. Ипак је од њих десет на крају остало свега четири. У поменутом листу су објављена њихова мишљења о најактуелнијим општинским проблемима, али се ствар завршила тако што је предложен дотадашњи председник Општинске скупштине, а остала тројица су добили мање од 20% потребних гласова. Грађани су били разочарани и свега их је 80% изашло на изборе. А тај једини кандидат, који треба да изрази јединство свих грађана, добио је свега 70% гласова оних који су изашли на изборе. Слажем се да овај непосредни систем има неке слабе тачке (на пример хетерогеност самог бирачког тела). Мислим да би ипак било боље вршити неку комбинацију него остати само на посредним изборима. Посредни избори, сматрам, могли би се применити само кад су у питању избори за Веће народа и у случајевима када се појави сувише велики број кандидата.

Др Стеван Борђевић: ОСНОВНО ПИТАЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ УСТАВНИХ ПРОМЕНА СУ ОДНОСИ ФЕДЕРАЦИЈЕ И РЕПУБЛИКА, А ИЗВЕДЕНО — ИЗБОРНИ СИСТЕМ. — Излагање проф. Јована Борђевића је за мене мирније и реалније, те на тај начин и прихватљивије. Овај комент долази од мене више као од лица које ће бити дужно да се изјасни о предлозима за промену неких одредаба Устава СФРЈ и тезама за изборни систем за Савезну скупштину (посланик сам Просветно-културног већа Савезне скупштине), него од мене као доцента на овом факултету. Ово зато, што излагање проф. Борђевића пружа могућност за упоређивања и даје читаву скалу размисљања, док су образложења уз предложене промене Устава и изборног система искључива и не дају алтернативе.

Када се баци летимичан поглед на рад и функционисање парламентарне социјалистичких земаља, може се видети да су све те скупштине, било какав назив носиле зависно од земље у питању, мање-више трансмисије спровођења одлука политичких центара, које се доносе ван скупштинских тела. Тако је у одређеној мери и у нашој Скупштини. Савезна скупштина је више у теорији него у пракси, „највиши орган власти“, с обзиром на постојеће односе на којима се овде не можемо задржавати. За десетак година и више уназад уочљиви су велики напори који се чине у Савезној скупштини и у нашем политичком систему и животу, да се ове слабости, које су свуда везане за земље у којима су комунистичке партије на власти, у великој мери исправљају. Гледајући уназад, сведоци смо крупних промена у функционисању наше Скупштине, истина не у свим областима, и тежњи да се стварност у раду Скупштине приближи ономе што је у тексту Устава записано. Савезна скупштина такође поприма карактер и једног органа самоуправљања, као што упоредо делује и са позиције суверене власти. Са становишта тог демократског развика, Скупштини предстоје озбиљни задаци, више него што је до сада био случај. Поред ове оријентације, која је присутна већ петнаест година, и која се све више истиче и добија своје право значење, постоји и друга тенденција, која делује истовремено, а то је стварање и деловање и других центара и помоћних тела, као што су Савет федерације и други органи, чији рад и постојање успорава бржу примену ове прве оријентације. Ако бисмо посматрали предстојеће измене Устава у светлости ове основне оријентације, немам утисак да оне у првом реду имају у виду улогу и јачање саме Скупштине. Основно питање код ових измена изгледа да је питање односа

федерације и република, а промена изборног система је у овом тренутку само изведено питање од овог првог. Овоме су додати и текући проблеми самоуправљања у радним организацијама, као и важно питање равноправности народа и народности и положај покрајина у федералном систему.

Дозволићу себи да се задржим на изменама које се тичу Већа народа и изборног система. С обзиром на присуство овом скупу више чланова Уставне комисије, желим да изнесем своје мишљење, које није резултат неког дубљег проучавања, већ више онога што као обичан грађанин мислим. Пре свега о Већу народа, које је можда боље звати Веће народа и народности, још прецизније Веће република и покрајина, ако се стало на гледиште потпунијег уставног регулисања положаја народности и покрајина. Ово зато што делегација Републике Србије не представља српски народ у Југославији, већ народе који живе у Србији, а Срба има и у осталим републикама, као што је то случај и са осталим републичким делегацијама у нашој земљи. Но, питање назива Већа није најбитније. У погледу промена које се односе на Веће народа имам утисак, мада сам за пуну равноправност народа и народности и имам разумевања за посебне проблеме република, да су ове промене више привремени одраз конкретних односа у Југославији, а не једно дугорочније решење. Са гледишта таквог трајнијег и обухватнијег решења, можда овакве промене не би биле нужне. Да не би погрешно био протумачен, ја нисам против постојања Већа народа и овакве структуре Скупштине, већ сам за један такав положај Већа народа који и одговара федералном систему. Чини ми се да је све ово пренаглашено, што непотребно упућује на то да се постави питање стварних потреба за оваквим променама. Сматрам да Савезно веће или Веће комуна као опште надлежно веће, са Већем народа као посебним већем, можда са мањим бројем посланика него што је предвиђено и са одређеним надлежностима које обезбеђују равноправност република и покрајина у основним питањима од интереса за републике и покрајине (исти бројчани састав делегација, начин доношења одлука), треба да буде и даље правац у коме треба да тражимо најбоља решења.

Друга примедба тиче се изборног система и није чудо што ће бити највише примедба на том плану. Дубоко сам убеђен да су у складу са оваквим изборним системом мале могућности да ће неко бити предложен за Веће народа ван лица за које се договоре у републици пред Републичку конференцију Социјалистичког савеза. У поступку избора за Веће народа не предвиђа се шта претходи Републичкој конференцији Социјалистичког савеза. То значи да се листе кандидата спремају у апаратима централних комитета и у врховима у републици. Ове листе, после изгласавања на Републичкој конференцији Социјалистичког савеза, шаљу се општинама на гласање и усвајање. Неко, у оквиру једне општине и може бити додат и изгласан на листи кандидата за Веће народа, али да би био кандидат на листи у Републичкој скупштини, потребно је да се тај предлог усвоји у најмање 1/3 општина на територији републике. С обзиром да се сви ти избори за Веће народа у оквиру општина одржавају у кратком временском периоду од 10—15 дана, поставља се питање како ће се, рецимо, за допунски предлог у Смедеревској Паланци сазнати и у другим општинама, да би се о њему неко могао изјаснити. Зато сматрам да је најбоље да се изборни поступак измени, и то у том смислу да се предвиди ангажовање општинских скупштина и кандидационих конференција Социјалистичког савеза пре него што се даду предлози од стране Републичке конференције Социјалистичког савеза. На тај начин заиста се демократизује овај избор за Веће народа и ангажује шири круг у кандидовању и избору лица, ако већ не може бити непосредан избор од самих бирача, а улога општинских скупштина и општинских конференција Социјалистичког савеза не своди се на формалност и акцију *post factum*.

Даље, у вези са изборним системом рекао бих неколико речи које се односе на улогу зборов бирача у предлагању кандидата за посланике Већа комуна. Тешко је да се човек интимно сложи с тим да се једна институција негује годинама, а затим се не узимају у обзир предности које

таква институција има и даје, имајући у виду њен каснији развој за дужи период, а ово све због неких лоших искустава у прошлим изборима. Нама та институција треба, њу треба развијати и не можемо се повести за неким моменталним разлозима. Пут и решења су у политичкој делатности на самим зборовима бирача, да би предложили најбоље, а не у умањивању њиховог значаја на овакав начин. Моје је мишљење да зборови бирача морају добити већу улогу у предлагању кандидата за Веће комуне, а не да се њихова функција испуни усвајањем предлога који поднесе кандидациона општинска конференција, и могућношћу да се допуни предлог кандидата и то са двоструким ограничењем, како у погледу броја присутних на зборовима бирача тако и у погледу да се тај предлог усвоји на 1/3 зборова бирача или од једне десетине укупног бирачког тела које ти зборови бирача представљају. Никаква ограничења не постоје ако се ради о предлозима кандидационе конференције Социјалистичког савеза. Ова ограничења такође умањују могућности ширег учешћа у предлагању кандидата, што може да има и своје негативно дејство. Што се тиче избора за Већа радних заједница, такође треба ићи на решења избора посланика непосредно од самих радних људи у одређеној области коју ће они представљати, или, бар, на измену бирачког тела у општинама, које ће дати коначну реч у избору, са већим утицајем радних људи у одређеној области него до сада.

Тиме бих завршио своје кратко излагање. Чини ми се да би било потребно да чланови Уставне комисије кажу још неку реч о томе која су то конкретна искуства која приморавају на овакву измену већа Савезне скупштине, у првом реду на измену Савезног већа. Можда би се тиме избегли извесни неспоразуми и неразумевања.

Др Павле Николић: О СТРУКТУРИ САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ И НАЧИНУ КАНДИДОВАЊА ЗА ИЗБОР. — Желео бих овом приликом да се задржим на проблемима који су у дискусији већ покренути, иако не мислим да су они једини који изазивају наше интересовање и привлаче нашу пажњу, с обзиром да и други проблеми који су предмет предложених уставних промена имају крупан значај за наш систем и у њему проузрокују прилично дубоке промене.

Први проблем на коме желим да се задржим јесте структура Савезне скупштине. То је, несумњиво, врло сложена проблематика и у оквиру јавне дискусије би требало размотрити низ питања која проистичу из овог проблема. У осврту на овај проблем пошао бих од уверења да структура Савезне скупштине коју предлага у свом нацрту Уставна комисија одговара, у суштини, природи нашег друштвено-политичког и уставног система, као и степену развоја социјалистичке демократије у нашој земљи. Када то кажем, онда мислим на потребу да у структури Савезне скупштине добу до изражаја, као што је то више пута поменуто, три чиниоца: федеративно уређење, самоуправљање грађана у општини и самоуправљање радних људи у радним организацијама. Предложена нова структура Савезне скупштине излази у сусрет том захтеву, јер предвиђа представништво социјалистичких република и народа (Веће народа), представништво грађана као самоуправљача у општини (Веће комуне) и представништво радних људи у радним организацијама (већа радних заједница). У вези с тим требало би, чини се, поздравити предлог за укидање Организационо-политичког већа као посебног већа радних зједница, с обзиром да оно није, по моме мишљењу, нашло нити могло да нађе своје право место у структури Скупштине. Наиме, ово Веће, у својој суштини, није било замишљено нити постављено као веће које би представљало једно одређено, издвојено подручје удруженог рада као остала већа радних заједница. Осим тога, ни утврђена надлежност овога Већа није оправдала његово постојање, с обзиром да се не могу видети чврсти критеријуми који су определили његову надлежност. Најзад, у пракси, ово Веће је постало једно веће у које су бирани чланови скоро искључиво из редова

политичких радника и редова руководећег особља. Чини ми се да у свему томе и леже довољно убедљиви разлози за укидање овог Већа.

Посматрано у светлости федеративног устројства наше земље, осамостаљења Већа народа и његово конституисање као посебног скупштинског дома, чини се корисним и потребним. Међутим, ако потреба осамостаљења Већа народа не подлеже сумњи, поставља се као озбиљан проблем положај и улога овог Већа у структури Скупштине и у читавом уставном и друштвено-политичком систему. Тај проблем се, практично, своди на питање обима и карактера његове надлежности као и, у вези с тим, на питање његовог односа са другим скупштинским већима. Из нацрта амандмана који је предложен јасно произилази да Веће народа у новој структури Скупштине стиче доминирајући положај. Замишља се да оно учествује у решавању скоро свих питања, те је, у складу с тим, утврђена врло широка надлежност овога Већа. Мислим да је то проблем који заслужује изузетну пажњу и који би требало да буде посебно размотрен.

У разматрању проблема положаја и улоге Већа народа у структури Скупштине требало би обратити пажњу на неколико ствари које би несумњиво морале да имају утицаја на концепирање улоге и положаја појединих већа. Пре свега, ваља имати у виду Уставом утврђени положај општине у нашем друштвено-политичком и уставном систему. Устав је схватио и одредио општину (не и С. Р. или аутономну покрајину) као основну друштвено-политичку заједницу, и у том погледу нису учињене до данас никакве промене. У складу са поставком о општини као основној друштвено-политичкој заједници, Устав је прокламовао самоуправљање грађана у општини као политичку основу нашег јединственог друштвено-политичког система. При томе, не би требало изгубити из вида да су општине као основне заједнице најнепосредније везане и за процес самоуправљања радних људи у радним организацијама, нити чињеницу да се права човека и грађанина као и самоуправљање уопште, најнепосредније остварују управо у општини. То очигледно наводи на закључак да у општини треба гледати један интегрисући, и то најјачи интегрисући фактор у читавом нашем систему. С друге стране, не би требало изгубити из вида карактер самог Већа народа, као већа које се формира на принципу једнаког представљања социјалистичких република и аутономних покрајина. Управо због таквог начина формирања Веће народа нужно мора да представља у одређеној мери један дезинтегрисући фактор у структури скупштине. Наиме, сасвим је природно да републичке делегације у својој активности у оквиру Већа народа морају да имају пред очима првенствено интересе република, а тек у другом реду и интересе целине, тј. целокупне заједнице. Ако би ове делегације односно Веће народа уопште, друкчије поступале, онда не би било оправдано да се Веће народа формира као посебан и самосталан дом. Услед тога, мени се намеће закључак да положај Већа народа као основног дома са доминирајућом улогом, а тако се предвиђа у нацрту амандмана, на данашњем ступњу нашег друштвено-политичког развика не одговара природи нашег система. Иако се важност принципа федерализма не може оспорити, чини ми се да би се предложене одредбе амандмана о положају и улози Већа народа нашле у раскораку са раније поменутиим уставним поставкама о карактеру и положају (и природи уопште) општине у нашем уставном и друштвено-политичком систему.

Отуда би, у целини гледано, више одговарало природи нашег система и суштини уставних поставки о општини и самоуправљању уопште, ако би једно веће које непосредно произилази из општине имало основни положај и доминантну улогу у структури Савезне скупштине, при чему би Веће народа могло и требало да остане (одн. постане) самосталан дом. У том својству оно би требало да има сва она права која један федерални дом у вишенационалној заједници по самој својој природи треба да има (заштита равноправности народа, обезбеђење права федералних јединица, и тако даље).

Други проблем о коме бих желео да говорим односи се на начин кандидовања. Тај проблем ваља посматрати у светлости функције коју избори имају у нашем данашњем систему друштвеног самоуправљања. Ми смо својевремено говорили да функција избора у новом уставном систему треба да се састоји, у крајњој линији, у одабирању делегата из редова грађана и радних људи из радних организација, да би тиме избори и изборно одлучивање постали саставни део самоуправљања. Разумљиво је да то онда говори о изузетно великој важности кандидовања као дела изборног процеса.

У нашем политичком развоју је јасно испољена тежња да кандидовање буде у рукама самих грађана, а политичка теорија је показала приврженост поставци према којој грађани сами треба да непосредно постављају кандидате. Ми смо, с тим у вези, успоставили и развијали збор бирача као оригиналну демократску институцију, али је чињеница да зборови бирача у изборној пракси нису у потпуности нашли своје право место и нису постигли очекивани резултат. У том погледу ваља истаћи да су се у пракси испојиле извесне деформације и негативне појаве. Предложене Тезе за изборни систем су се несумњиво инспирисале тежњом да се у процесу кандидовања отклоне испољене слабости и деформације, али се с правом може поставити питање да ли решење које се предлага постиже тај резултат, и да ли обезбеђује истински демократски механизам кандидовања. По моме мишљењу решење за отклањање слабости својствених данашњој пракси кандидовања не налази се у тражењу и измишљању новог начина кандидовања, како то предложене Тезе чине, већ у откривању и отклањању узрока који су и довели до већег или мањег неуспеха зборови бирача као облика кандидовања.

Може се поставити питање да ли нови начин кандидовања који се предлага за Веће комуна и већа радних заједница (од стране кандидационих конференција ССРН) представља срећно решење, ако се проблем кандидовања посматра са становишта самоуправљања и непосредне демократије. У Образложењу које прати предложене Тезе за изборни систем имали смо прилику да на више места прочитамо да је нови начин кандидовања у складу са начелима Устава о улози ССРН у обезбеђивању остваривања изборних права грађана, да ангажовање ССРН у процесу кандидовања, како се предлага у Тезама, обезбеђује активно учешће грађана и радних људи у кандидовању, да се преко кандидационих конференција обезбеђује утицај грађана и њихових организација, итд. Међутим, дубље задирање у суштину новог механизма кандидовања показује, чини се, да се дата образложења не налазе на чврстим основама. Наиме, поставља се следеће питање: ко у овом новом механизму кандидовања практично предлага кандидате? Ако се сматра да ће грађани доћи непосредно до изражаја преко делегата на кандидационим конференцијама, онда би то значило гајити наду да ће широко чланство Социјалистичког савеза на састанцима месних организација ССРН учествовати и одређивати потенцијалне кандидате за посланике, а које ће касније на кандидационим конференцијама делегати формално предлагати односно потврђивати. Међутим, предложене Тезе такав поступак не предвиђају, а у Образложењу Теза се то не спомиње. Осим тога, зашто би се очекивало да грађани масовно присуствују и учествују на састанцима месних организација ССРН, ако се нису одазивали позивима на зборови бирача? Према томе, остане као вероватан закључак да ће, фактички, предлагање кандидата да чини један врло узан круг људи — делегата, чланова кандидационих конференција, који ће несумњиво бити демократски бирани, али који су ипак само представници одређених форума односно разних организација. Отуда ми се чини да у таквом процесу кандидовања, а то ће рећи у првој и основној фази избора, грађанин и не може да дође до непосредног изражаја. Мислим да је овакав начин кандидовања преко кандидационих конференција противсистемски. Наиме, ако избори треба да значе и да имају функцију изборног одлучивања, ако је Устав гарантовао право на друштвено самоуправљање, ако бирачко право обухвата и право на кандидовање, онда

ми се чини да овакво решење, према коме се кандидовање врши преко кандидационих конференција, представља корак уназад. Из тих разлога, а имајући у виду демократски карактер институције збора бирача, сматрам да би требало да зборови бирача буду једина и искључива форма кандидовања. Разуме се, то би претпостављало улагање напора да ови зборови нађу у пуној мери своје право место у пракси. Уставом предвиђена активност Социјалистичког савеза је, при томе, неопходна (ради онемогућавања стихијности у изборном процесу, ради већег ангажовања грађана, и сл.), и она би, између осталог, допринела и да зборови бирача остваре своју улогу у изборном процесу.

На крају бих додао да сматрам корисним предлог да се укину групе грађана као облик кандидовања. Групу грађана представља само прост збир појединаца растурених по целој територији изборне јединице, те као таква не произилази, чини се, из природе нашег друштвено-политичког система.

Проф. др Леон Гершковић: САСТАВ И ФУНКЦИЈЕ ВИЈЕЋА НАРОДА И ВИЈЕЋА КОМУНА. — Иако сам члан Уставне комисије, не бих ни желио ни могао давати никакве одговоре у име Комисије, већ само своје мишљење, јер и ми имамо врло различите ставове о предложеним аманданима, а дефинитивно ћемо моћи да се одредимо тек након јавне дискусије. Стога бих желио да изнесем неке проблеме.

У Комисији смо доста дискутирали како ће студенти, као студенти, бити представљени у Културно-просветном вијећу. Дилеме о овом проблему нису дошле до изражаја у аманданима и образложењу. Сматрам да би студенти, нарочито на Правном факултету, требало да узму учешћа у дискусији и допринесу адекватнијем рјешењу. Поставља се, наиме, питање да ли студенти треба непосредно да бирају своје представнике. Додашњи изборни систем за вијећа радних заједница не даје те могућности. Према томе, активно и пасивно изборно право студената зависи не само о признању да су студенти дио универзитетске заједнице него и о опћем систему избора за вијећа радних заједница. Ако остане садањи систем, представнике студената бирала би опћинска скупштина. Студенти би могли учествовати само у процесу кандидирања.

Други значајан проблем је састав и функција Вијећа народа. Када се дискутира о положају Вијећа народа у структури Савезне скупштине, треба подсетити да смо у врло краткој уставној историји имали различита рјешења. Имали смо у Уставу од 1946. г. Вијеће народа као самосталан дом уз Савезно вијеће. Кад је уведено Вијеће произвођача, постављало се питање какву је улогу могло да има Вијеће народа у механизму скупштинског одлучивања. Дошла је прва инкорпорација Вијећа народа у Савезно вијеће. Очито је да федерација као што је наша не може бити без Вијећа народа које је израз равноправности народа и република. Постављало се само питање да ли је довољно да Вијеће народа има само ветирајућу улогу у заштити интереса народа и република или треба да буде активан фактор одлучивања. Код увођења вијећа произвођача стало се на становиште да нису потребна три дома и да је довољно дати Вијећу народа само улогу заштите равноправности, одакле је идеја инкорпорирања Вијећа народа у Савезно вијеће, с тим да се оно издваја само кад је потребно ради заштите равноправности. Али наша скупштинска пракса је показала да то није довољно. Вијеће народа не може да наступа само као ветирајући орган, јер би такво наступање Вијећа народа значило да се нешто пореметило у националним односима. То би увијек значило поставити питање међународних односа, што није увијек адекватно. А са друге стране било је проблема у међурепубличким односима који нису имали такав значај да би требало поставити питање основних међународних односа. Кад би у таквом систему Вијеће народа наступило ради тога јер план поврбује права једне републике, тада би настао политички спор. Зато је било нужно укључити представнике република у нормалнији

механизам, који сасвим нормално сүодлучује, а да се од тога не прави национално питање. Стога је инкорпорирано Вијеће народа у ствари за-ташкавало проблеме и истовремено потенцирало националне спорове. Сми-сао осамостаљења Вијећа народа јест да се односи међу републикама ра-справљају у редовној процедури без посебног истицања неких проблема у националним односима. Вијеће народа ће нормално износити своја ми-шљења, а да то не представља некакав спор. Још прошлогодишњи аманд-ман ишао је на то да дјелатности Вијећа народа да одређени, нормалнији ток. Скупштинска пракса од уставних амандмана, иако није дужа од го-дину и по дана, показала је исправност овог курса. Вијеће народа се са-стаје и изражава одређене ставове, без неких драматизирања међунацио-налних односа. Будући да код нас постоје непрестани проблеми међуна-ционалних и међурепубличких односа, то се показало да треба ићи даље, јер Вијеће народа инкорпорирано у Савезно вијеће не даје довољно мо-гућности да представништва република равноправно учествују у одлучи-вању у свим односима од посебног интереса за републике, народе и народ-ности.

Због тога је дошло до идеје о осамостаљивању Вијећа народа. Ми-слим да ће то смањити извјесне затегнутости које се појављују у рјеша-вању међунационалних и међурепубличких односа. Други разлог је био што федерација одлучује о безброј питања која би лакше рјешавале ре-публике. Тако је федерација кроз разне политичке мјере и економске механизме узела на себе превише терета. Да би се извршио што прије и што безболније пренос низа функција на републике, а истовремено задр-жао утицај федерације, то би, у ствари, Вијеће народа требало да буде посредник између федерације и републике. Стога ово преношење функци-ја на републике неће бити никакова дезинтеграција. Зато се не бих сложио са формулацијом да је Вијеће народа дезинтегрирајући фактор. Мислим да је оно у постојећим односима интегрирајући фактор.

Слиједећи је проблем колико и какве надлежности дати Вијећу народа да би извршило своју нову улогу, нарочито остварење уставних тенденција у рјешавању односа између федерације и република. Питање је да ли Вијеће народа треба да буде опће надлежно вијеће, или његове компетенције треба да буду међурепублички и међунационални односи. Тај проблем није до краја рјешен у Уставној комисији.

С тим у вези је и проблем имена другог опћег представничког тијела сада названог Вијеће комуна. Тај проблем не треба потцјењивати, јер име изражава и одређене односе. Постоје и традиционалистичке тенденције, које траже да се то вијеће зове и даље Савезно вијеће, јер оно представља југословенску социјалистичку заједницу као цјелину. Ово Вијеће (комуна) је по својој изборној основи идентично Савезном вијећу, а мијења се дјелокруг. Али и то је још за дискусију. Сада конференција градова, изво-дећи дјелокруг из имена, захтјева да ово вијеће као представник комуна учествује у доношењу буџета и неким актима економског и социјалног ка-рактера. Лично сам више склон задржавању имена Савезног вијећа, не само ради имена већ зато јер је то вијеће опће вијеће социјалистичке за-једнице. Оно није Вијеће комуна већ вијеће у ком су представљени гра-ђани. С тим је повезан и дјелокруг, јер представништво градова треба да учествује у одлучивању о готово свим проблемима.

Сада бих се још задржао на изборном систему. Заузимао сам став да садашњи систем избора за вијећа радних заједница не омогућује до-вољно представништво појединих друштвених дјелатности и грана. Ја нисам улазио у посредне или непосредне изборе, већ више у то како је представљена поједина дјелатност. Да ли дјелатности и гране могу биги представљене само преко опћина? Упозоравам вас да је наш досадашњи уставни систем имао принцип да су представници у републичкој и Савез-ној скупштини сменљива делегација грађана и радних људи у опћини. За мене такав систем не омогућава представништво по дјелатностима.

По тексту ових амандмана изгледа да се нешто битно мијења у си-стему кандидирања. Мени се чини да нема неких стварних измјена. Читав

процес кандидирања врши се преко организација Социјалистичког савеза одоздо. То, међутим, није изричито написано, јер се сматрало да ће сам Социјалистички савез организирати систем. Ми смо до сада имали на зборовима два пута изјашњавање истих људи. Најприје при достављању кандидата кад је Социјалистички савез евидентирао кандидате, а онда су се изјашњавали зборови бирача. Када су се зборови бирача изјашњавали, иза њих је била политичка организација. У амандманима је изражена тенденција да то не буде форум него доиста састанак мјесне организације Социјалистичког савеза. Боље би било да се то напише и изрази у изборном систему. Онда би та институција кандидирања била далеко јаснија. Тенденција промјене процеса кандидирања јесте демократизација, иако то није довољно изражено.

Што се тиче гласања, код нас постоји жеља за непосредним бирањем Вијећа народа и Савезног вијећа (односно Вијећа комүна), што сигурно има своје основе.

Присталица сам и непосредних избора и за вијећа радних заједница, иако је то мало компликованије. Без таквих избора нећемо имати добро представништво појединих области рада.

Још једна непоменућа. Чини ми се да иако наша политичка пракса захтијева промјену у структури органа самоуправљања радних организација, ипак не би сада требало ићи на уставне измјене. Основна тенденција ради које се пледира за ове измјене у контрадикцији је са самим текстом који је предложен. Основна тенденција није била прописивање какви би требало да буду органи управљања радних организација, већ да структура тих органа не буде уставна категорија као што су до сада били директор, раднички савјет, управни одбор. То је спријечавало нове развијеније форме. Тенденција је била, дакле, да се из Устава уклоне организационе форме удруженог рада и успостави принцип радничког самоуправљања. И, када је требало конкретно одредити шта треба препустити Уставу а шта закону, онда је дошло до неких нових категорија, као нпр. пословодних органа. Сматрам да би требало дати уставну гаранцију да ни закон не може ограничити радну организацију у утврђивању форми управљања.

Др Коча Јончић: ПИТАЊЕ ПОКРАЈИНА И ПИТАЊЕ НАРОДНОСТИ. — Ја се не бих задржавао на проблемима структуре Скупштине и изборног система, о чему се до сада углавном расправљало. Додирнуо бих нека питања која су битна специјално за Србију — питање покрајина и питање народности — где има врло много нерешених проблема. Али бих, претходно, ранијој дискусији додао два питања у погледу којих мислим да постоје противречности у самом Уставу. Мени су још увек недовољно јасни функција и представништво већа радних заједница. Ту постоји противречност између оног што је записано у Уставу и онога што се врши у пракси, бар што се тиче њихове структуре.

У досадашњој одредби члана 165. Устава стоји да су већа радних заједница већа делегата радних људи у радним заједницама. У основима предлога за промену додато је: „одговарајућих области рада“. Није спорно да су то већа радних људи у радним организацијама. Међутим, када се погледа начин избора, по садашњем члану 167, а од тога решења засад полазе и нови предлози, види се да избор ових делегата треба да буде и даље према броју становника, да изборне јединице за 120 посланика треба да буду распоређене територијално-политички, тј. да се на исти број становника бира исти број посланика. Ако се не би пошло овим путем, бар представници неразвијених подручја тако сматрају, била би далеко мање заступљена читава ова подручја, јер је број радних организација у појединим областима рада на тим подручјима врло мали. Зато мислим да је врло спорно да ли су то већа представништва радних људи у радним организацијама или представништва радних људи и грађана по областима друштвених односа. Јер, ако бирамо већа радних заједница по броју становника, ми се залажемо да по областима радних и друштвених односа буду

једнако заступљени сви становници, а не сви радни људи. Очигледно је да ту постоји противречност, и није чудо што се из развијених центара појединих република заступа становиште да треба напустити досадашњи изборни систем у овој области, да треба стварно бирати представнике радних људи из појединих области рада, јер је чињеница да просветни радници имају исти интерес и да су просветни радници појединих крајева ишаи чак до штрајкова, јер су сматрали да су интелектуалци у другим гранама, конкретно у здравству, много боље награђени. Мислим да је исто тако неравноправност, ако на једном неразвијеном подручју пет радних јединица из једне области рада, са неколико стотина радних људи, бира једног посланика у Савезну скупштину, а читав скуп клиника и медицинских факултета у републичком центру, са десетак хиљада радних људи, бира само једног посланика. Ако је чињеница, да веће радних заједница треба да представља најразвијеније, најпрогресивније друштвене односе, развој науке у одређеним областима, онда садашњи изборни систем није усклађен са тим циљем.

Друго питање је питање карактера Већа народа. Ја лично не гледам на Веће народа као на дезинтегришући фактор. Савезно веће у садашњем свом функционисању често је играло дезинтегришућу улогу, баш зато што није водило рачуна о карактеру и функцијама федерације у односу на различите историјске и садашње социјално-политичке и економске услове развитка појединих подручја у Југославији. Конкретно, на пример, дешавало се да се у детаљима донесе један основни закон који се управља према развијеном или неразвијеном подручју Југославије, у чија решења не може никако да се уклопи једно неразвијено подручје, јер му односи још нису толико развијени. У последу цене пасошких тарифа у Југославији, поједине општине су биле заинтересоване за што мању таксу за пасоше, да би кроз промет и другим путевима оствариле што већи доходак, док су друге општине, којима је то било превасходно политички проблем, тражиле што већу таксу, да би смањиле број људи који путују у иностранство и постижу предвиђена девизна средства. Зато мислим да би било добро да Веће народа настоји да пронађе заједничке интересе за читаву федерацију, како би она вршила само оне функције које су од заједничког интереса за све републике и народе. Ако Веће народа полази, не од онога што раздваја народе и народности и републике, већ од онога што их спаја, онда ће моћи да пронађе потребан минимум заједничких интереса и заједничких путева и решења. У том смислу Веће народа врши интегришућу функцију у нашем систему.

Задржао бих се и на питањима покрајина и права народности, јер мислим да су образложења врло лапидарно и уско навела извесне основне елементе због којих је дошло до одређених предлога. Поставља се питање да ли је то ствар два посебна одељка? Друго времена је било тенденција и у Савезној уставној комисији и у поткомисијама, па и у Уставној комисији Србије, да се ова материја третира на целовит начин. Међутим, чињеница је да већи део припадника народности (око 70%) живи у аутономним покрајинама (око 600.000 живи и ван аутономија). С друге стране, неке народности, као што су мађарска и албанска (шиптарска) претежно живе у две покрајине, док појединих народности, као што су Бугари, Италијани и Румуни, уопште нема у покрајинама. Очигледно је да свако од ова два питања, иако имају много додирних тачака, има и своје особености, тако да је добро што су раздвојена у два дела.

Кад је реч о питању положаја аутономије, чини ми се да није спорно да треба мењати уставне одредбе о покрајинама, да су садашње недовољне, недоречене итд., него је спорно оно друго, о чему је друг Борђевић говорио — у којим оквирима, до које мере их треба мењати. Јер, ако погледамо генезу покрајина са историјске и политичке стране, као и њихов досадашњи живот, видећемо да је место које им је до сада у Уставу било дато било недовољно. Наиме, покрајине су, ако тражимо политичку основу стварања покрајина у нашем федеративном систему, створене давно пре Устава од 1944, и прве њихове основе можемо да тражимо у периоду

1935—1940. године — у сазревању новог програма КПЈ по националном питању и у политичкој резолуцији Пете земаљске конференције 1940, која је поставила основе федеративног систему, као и у првим пратећим организационим и кадровским мерама ЦК КП Југославије на стварању покрајинских и обласних комитета, на осамостаљивању обласног комитета за Космет, на његовом издавању из надлежности ПК Црне Горе и везивању непосредно за ЦК КП Југославије. Мало се, на пример, зна да све до лета 1945. године, 7—8 месеци после ослобођења Србије и стварања Југославије, аутономне покрајине нису биле у саставу Србије, већ су биле самосталне јединице и тек априла 1945. године, на другом заседању АСНОС-а усвојена је Резолуција којом се оне примају у састав федералне Србије, на молбу представника Војводине и Косова и Метохије. Ако са те стране посматрамо њихову генезу, онда је укључивање покрајина у састав Србије тростепен акт. Прво, изражена воља становника ових подручја кроз њихове скупштине и одборе; жеља да се укључе у федералну Србију а не у неку другу јединицу, или да буду самосталне федералне јединице. Друго, одлука II заседања АСНОС-а и потврда и сагласност III заседања АВНОЈ-а да се санкционише овакав пут њиховог развоја. Ако, према томе, овако посматрамо ток њиховог развоја, онда је нетачно оно што је у садашњем Уставу речено — да су оне створене одлуком Народне скупштине Србије. Позитивноправно гледајући, у Уставу су дати поднаслови сваком типу друштвено-политичке заједнице, чак и срезу, који је већ 1963. године почео да одумиру, а покрајина је укључена са два члана у састав Републике. Да се не бих задржавао дужи на првом питању, мислим да постоји потреба за потпуним изражавањем покрајине као друштвено-политичке заједнице, јер она по садашњем Уставу нема право на самосталне изворе и врсте прихода или на самостално доношење аката за своје подручје и сл. Дакле, постоји потреба да се покрајина као друштвено-политичка заједница потпуније у нашем Уставу изрази, јер је она у нашој друштвено-политичкој пракси стекала право на то.

На друго питање — проблема слободне и равноправне употребе језика народности, желео бих само укратко да се осврнем. Чињеница је да је и ту Устав био недовољно јасан и прецизан. Он утврђује равноправност језика народа (члан 42 и 131) и слободну употребу језика народности (чл. 43). Одредба члана 157, која почиње формулацијом „незнање језика“, рађала је у пракси недоумице и врло различита тумачења, па и примену. Поједини органи и службеници примењивали су већ давно превазиђен и осуђен тзв. објективни критериј, узимајући себи право да одлучују да ли странка у поступку „зна“ или „не зна“ језик поступка, уместо да поштују право странке да се сама о овоме изјасни. Због тога је и уследила одлука Опште проширене седнице Врховног суда Југославије (од новембра 1967) да апсолутну или релативну битну повреду поступка представља ускраћивање права странци да се о томе сама изјасни, односно да се тим правом користи. Било је и других недостатака у овој области. Стога мислим да је сасвим оправдано што је и ово питање нашло места у Основама за промену Устава.

Друго питање о коме бих говорио јесте питање језика. Садашњи Устав није довољно јасан по питању равноправности језика, а нормативни део у односу на уводни садржи извесне противречности. У уводном делу (Основна начела), у првом одељку речено је да су се: „Народи Југославије, полазећи од права сваког народа на самоопредељење“ (ита.), јединили „у Савезну републику слободних и равноправних народа и народности...“ Нигде више у нормативном делу није то начело равноправности народа и народности конкретизовано.

Наиме, у чл. 43. речено је да народности имају право на употребу свога језика, а то није исто што и равноправност језика свих националних група у одређеној друштвено-политичкој заједници, конкретно у општини или у радној организацији. Јер, ако радну организацију чине људи који заједнички стварају доходак, а тај доходак се одваја за фондове, па, на пример, и за друштвени живот и образовање радника, а средства се

троше само на образовање радних људи на језику једне националности, онда ту пуне равноправности нема. Тих примера има много. Да узмемо само један из Трепче: године 1963, приликом доношења Устава, било је у том колективу 63% Шиптара. Они, као радни људи, одвајали су део дохотка и за образовање одраслих; њихова деца уче школу на матерњем језику, али радник-Шиптар, односно Албанац, квалификовао се на српскохрватском језику, иако је упослени Срба и Црногораца било свега 37%. Очито да језици нису равноправни. Или питање поступка. Једна је ствар ако грађанин, па и странац, има право на употребу свога језика у поступцима пред органима власти, тј. обезбеђује му се тумач, упознавање са материјалима и чињеницама на матерњем језику и сл. Али друга је ствар ако у једној општини живи 83 посто припадника једне народности, ту и језик народности треба да буде равноправан у поступцима, тј. да се и писмени и усмени поступак може водити на језику странке, ако и судије и странке говоре језиком једне народности. Дешава се у Војводини да су и судије и странке и адвокати сви Мађари, а записник се води на српскохрватском језику. Међутим, тога засад у пракси нема или су врло ретки изузеци. Зато припадници народности стављају разне примедбе.

Исто тако, још од 1962. године постоји спорно питање: ако су Саветним Уставом утврђена и гарантована права народности — у ком степењу би морала федерација да обезбеђује услове и средства за остваривање тих права. И зато се ово питање поставља код неких општина које немају довољно средстава ни за редовну делатност, а морају да обезбеђују рад и администрацију на више језика.

Поставља се, даље, питање објективног и субјективног критеријума у признавању права на употребу свога језика, јер је члан 157. Устава недовољно, па и недоследно дефинисао ово питање. У одредби тог члана речено је да „незнање језика на коме се води поступак не сме бити сметња за одбрану и остваривање права и оправданих интереса грађана и организација“. Ова формулација је различито схватана. Долазило је и до тога да се знање језика цени по објективном, давно осуђеном принципу, тј. да орган власти односно службеник узима себи право да сам цени да ли странка „зна“ језик на коме се води поступак или не. Врховни суд Југославије био је стога приморан да новембра 1967. године званично донесе своје мишљење на проширеној општој седници, којим је обавезао не само судове већ и управне органе да се придржавају субјективног критеријума у вођењу поступка, тј. да су дужни да омогуће да се сама странка изјасни хоће ли или не да говори на своме језику, и да се пропуштање оваквог упозорења, односно неиспуњавање захтева странке, цени као битна, релативна или апсолутна повреда поступка.

Све то говори да је право народности да равноправно употребљавају свој језик било недовољно регулисано у Уставу, и да се намеће потреба, поготову пред нама у Србији, где живи преко 1.400.000 припадника разних народности, да се овим проблемом још више позабавимо.

На крају, желео бих само да споменем једну карактеристичну црту Лењиновог става у односу на питање националних мањина, јер мислим да је он са те стране недовољно проучаван. Лењин ту, изгледа, прави једну нијансу, једну разлику, јер углавном говори о равноправности нација и правима националних мањина, а ми смо записали у политичким документима — равноправност народа и народности. Питање је да ли су историјски развитак и конкретна југословенска пракса у ствари превазишли Лењина и да ли смо ми нашли одговарајуће формулације односно да ли их доследно схватамо и спроводимо. Јер, с друге стране, Лењин говори — никакве привилегије ни за један језик; чак истиче да треба признати и нормирати право грађанина да, ако сматра да су му повређена права на равноправност језика, тражи на основу општег државног закона, односно уставног закона, поништај појединачног акта, односно да тражи пуну равноправност језика. Отуда сматрам да је неке видове питања међунационалних односа, без обзира да ли ћемо ми успети да их довољно проучимо у овој уставној дискусији, пракса избацила врло интензивно у први план.

Само бих подсетио да смо 1953—1955. године имали случајева да је изношено гледиште чак и код правника на републичком нивоу, да је у нас национално питање превазиђено, или, да ће републике у Југославији брзо одумрети. Међутим, ми доживљавамо једну, из живота пониклу, афирмацију нација и националних односа, како је проф. Борђевић рекао у свом уводном излагању, те им стога морамо посветити одговарајућу пажњу, морамо бити врло реални.

Проф. др Војислав Симовић: О САСТАВУ И ДЕЛОВАЊУ САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ И ЊЕНИХ ВЕЋА. — I. Када размишљамо о евентуалним променама Устава, тада, природно, морамо да узмемо у обзир и размотримо искуства у вези с његовим остваривањем. У том правцу могли бисмо да поставимо низ питања теоријског и практичног значаја. На пример, питања која се тичу: положаја човека и различитих страна остваривања тог положаја, а посебно слобода и права у систему самоуправљања; односа између самоуправљања и процеса интеграција у друштву и самог друштва на тим самоуправним основама; даље, самоуправљања и јединства друштвено-економског и привредног система, јединства политичког система, облика његовог остваривања и сл. Ту су, такође, и проблеми који се постављају у вези с уставним концептом и природом друштвено-политичких заједница — општине, федерације, републике и покрајине. Ту спадају, несумњиво, и проблеми структуре самоуправног система, као и положаја, састава, надлежности представничких тела, посебно Савезне скупштине итд.

Све ово што је наведено представља кључне проблеме који, полазећи од стечених искустава, треба да буду теоријски осветљени, али и непосредно формулисани. Комисија за уставна питања имала је за задатак да проучи главне проблеме у вези с остваривањем Устава, те да у том смислу предложи оне измене уставних одредаба за које буде сматрала да су неопходне. Она је предложила такве измене за које се из образложења не може видети да произилазе из анализе остваривања Устава. Предложене измене обухватају неколико институционалних питања. На први поглед предлози Комисије изгледају доста скромни, ако се сетимо да постоји већи број проблема за које би се могла тражити прецизнија решења.

Међутим, предлози у вези са саставом и делокругом Савезне скупштине, функцијама федерације и републике, изборним системом и др. само су на изглед скромнијег обима. Напротив, када се предлози ближе размотре у светлости целине и унутрашње логике нашег савременог Устава, види се да се њима задире у суштину уставног система. Тиме оне могу да отворе процес даљих, па и битнијих уставних промена у одређеном смеру.

II. Једна од најзначајнијих измена, па можда и најзначајнија, односи се на састав и делокруг Савезне скупштине и њених већа. У складу с тим требало би да се укине Савезно и Организационо-политичко веће. Већа радних заједница би и даље остала, а Веће народа би требало да се осамостали, прошири свој делокруг и постане основни дом Савезне скупштине. Сем тога, увело би се и ново Веће комуна.

Познато је да самоуправљање представља једно од кључних питања нашег уставног система, и то и као основни и општи принцип тог система и као један процес развика нашег друштва, који се остварује преко одговарајућег механизма. Остваривање самоуправљања у једном савременом социјалистичком друштвеном уређењу несумњиво је повезано с општим интеграционим процесима који настају у бази друштва. Ти процеси се даље проширују и на остала подручја. Зато се као једно од значајних питања уставног система поставља питање институционалних облика остваривања самоуправљања и на тај начин његовог утицаја на извесна друга класична начела и облике.

Сагласно томе, самоуправљање треба да се изрази кроз положај, састав, надлежност и односе Савезне скупштине, пошто је самоуправљање

једно од битних обележја њеног положаја. У Уставу је како у уводном, тако и у „нормативном“ делу на више места истакнуто начело самоуправљања, посебно самоуправљања у општини и као основе политичког система и као основе из које произилазе органи који врше функције власти.

Познато је да је постојање већа радних заједница један од чинилаца који Савезној скупштини даје обележје органа друштвеног самоуправљања. Даљи развитак Скупштине као институције самоуправљања требало би, сагласно општим друштвеним условима и могућностима, да се креће у правцу јачања улоге већа радних заједница и утицаја самоуправљања из његове основе — радне заједнице и самоуправне општине. Услед тога је требало омогућити непосредније представљање општине, односно грађана у општини у самој Савезној скупштини. То би, уосталом, требало да допринесе да ова Скупштина, а такође и скупштине осталих друштвено-политичких заједница постану, у својству органа друштвеног самоуправљања, значајне институције самоуправне интеграције друштва.

Истовремено, за нас је од важности на који начин и у којој мери начело самоуправљања утиче и даје печат осталим принципима политичког система и организације власти, па међу њима и принципу федерализма. Утолико пре што је у току развитка нове Југославије начело федерализма, које се изграђивало у оквирима ослободилачких токова Револуције, било увек уско повезано с начелом самоуправе, па чак и кад се ова исполавала у веома рудиментарним облицима.

Једна од битних тенденција развитка нашег друштвено-политичког система јесу даљи развитак и учвршћивање федерализма, који не могу бити одвојени од развитка самоуправљања и токова друштвене интеграције на основама самоуправљања. У складу с тим, свакако је потребно ради даљег учвршћивања начела федерализма, још више истаћи улогу социјалистичких република, као специфичних самоуправних заједница, и њихов утицај на вршење општедруштвених функција. Утолико пре што је и сам Устав потврдио такав правац њиховог развитка, одређујући их као друштвено-политичке заједнице. У том смислу је свакако потребно даље прецизирати улогу Већа народа проширивањем његовог делокруга. При томе се не сме изгубити из вида да оно, захваљујући свом пореклу у нашем систему, начину образовања и могућностима које има, ипак задржава и даље своја класична обележја.

Међутим, осамостаљивање овог Већа укидањем Савезног већа и новим местом у Савезној скупштини, којим треба да се утврди доминантна улога Већа народа у структури Скупштине, свакако не доприноси јачању њених обележја институције самоуправљања, институције која, у одговарајућој мери, изражава токове самоуправне интеграције друштва. Штавише, доминантна улога Већа народа, као обавезно једног од домова који, заједно с одговарајућим већем радних заједница односно Већем комуна, остварује одређена подручја из делокруга Савезне скупштине — указује, у крајњој линији, на извесна конфедеративна обележја једне заједнице која је у бити самоуправљачко-федеративна.

С друге стране, Веће комуна треба да представља дом који непосредније изражава интересе грађана у општини. При томе се ови интереси, мислим, не могу увек, нити строго, одвојити од интереса удруженог рада, пошто је у питању општина, својеврсна заједница „произвођача и потрошача“, додуше у једном релативном и ширем смислу. На тај начин, Веће комуна, заједно с већима радних заједница треба да изрази процес самоуправне интеграције друштва. А управо због таквих својих обележја, сматрам да ова већа могу да утичу на даљу еволуцију начела федерализма као самоуправног федерализма.

Веће комуна, као што се из предложених Основа види, добија релативно значајне послове у равноправном делокругу с Већем народа (питање друштвено-политичког система, спољне и општеунутрашње политике, народне одбране, државне безбедности; доношење закона који не спадају у равноправни делокруг Већа народа с неким другим већем; ратификација

међународних уговора, савезни буџет, избори и разрешења савезних функционера итд.).

Међутим, пошто треба да представља интересе грађана у општини и изрази њихово самоуправљање, Веће комуна би требало да у својој надлежности има и неке друге послове који су, иначе, према предложеним изменама, предвиђени за равноправни делокруг Већа народа с одговарајућим већем радних заједница. Ти послови се, као што је то већ истакнуто од стране Сталне конференције градова, тичу: доношења друштвеног плана, утврђивања извора прихода и финансирања друштвено-политичких заједница, као и уређивања односа у области друштвених служби од посебног друштвеног интереса.

Но уколико би се, пак, остало при томе да треба проширити делокруг Већа народа и изменити му положај, а истовремено увидело да треба проширити и делокруг Већа комуна, како би оно могло што потпуније да изрази најважније интересе грађана у општини, тада бисмо се нашли пред једним другим начелним проблемом. Наиме, нашли бисмо се пред проблемом евентуалног напуштања дводомог система и увођења тродомости у раду Савезне скупштине. Додуше, и из самог образложења предложених измена произилази да су предложена решења дата, поред осталог, и из разлога да се не напусте принципи дводомости.

По мом мишљењу, потреба непосреднијег и ефикаснијег изражавања самоуправљања је у овом случају значајнија за афирмацију нашег скупштинског система, него да се, у циљу задржавања принципа дводомости по сваку цену, спута афирмисање обележја Скупштине као институције самоуправљања.

III. У погледу права и дужности федерације и република, сматрам да се није отишло много даље у прецизирању функција, сем што је донекле прецизније одређен положај социјалистичке републике. С друге стране, полазећи од уставног начела једнакости положаја и права грађана и организација, мислим да не би требало интегрално укинути садашњи чл. 125. Устава, којим се утврђује да се савезним законом установљавају извори и врсте прихода друштвено-политичких заједница и да федерација, под одређеним условима, може одређивати границе у којима друштвено-политичке заједнице могу утврђивати своје приходе и друга средства. Додуше, сматрам да би у став 2. овог члана требало унети измене, наиме, ограничити ово право федерације, али га ипак, бар у садашњим условима, у основи задржати.

III. У погледу предложених измена у изборном систему, мислим да, у складу с афирмисањем улоге Социјалистичког савеза у изборном процесу, треба прецизније одредити однос између збора бирача и кандидационе конференције. Ја сам против сужавања улоге збора бирача, без обзира на оправданост критике досадашњих искустава у остваривању овог облика. Пре свега, збор бирача је један од најстаријих облика непосредне самоуправе. С друге стране, неефикасност зборов бирача не треба тражити у слабостима овог облика као таквог, већ у недостацима деловања демократских процеса самоуправљања. Такође се не слажем ни са укидањем једног облика који је присно везан за развитак нашег изборног система. Наиме, у питању је кандидовање или бар одговарајуће учешће у процесу кандидовања одређене групе грађана. Ради обезбеђења политичке демократске одговорности у остваривању овог облика кандидовања, могу се поставити и извесни тежи услови него што је до сада био случај, али га не треба укинути.

IV. На крају желим да поставим једно питање које иначе није нашло места у предлозима за измену Устава. Како сам у начелном расправљању овог питања учествовао и раније, сада о томе не бих опширније расправљао. Наиме, у питању су измене данашњег члана 102. Устава, који се односи на велики град, односно град у коме има више општина. Као што је познато, велики град данас представља феномен нашег општег развитка, феномен који треба да има одговарајуће место у комуналном систему и да, према томе, на одређени начин буде изражен у Уставу. Мислим да би

у том правцу требало да се непосредније истакну његова обележја као друштвено-политичке заједнице са свим функцијама основне заједнице, а тиме би се истовремено и поставило питање посебности општина на подручју таквог великог града.

Др Радослав Стојановић: УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И ПРОБЛЕМ ПОЛИТИЧКЕ ТЕРИТОРИЈАЛИЗАЦИЈЕ ДРУШТВА. — Хтео бих да говорим о једном питању које је овде покренуто и о коме су се углавном издвојила два потпуно супротна става. По једном мишљењу, пренос надлежности за најбитнија питања на веће народа може да значи извесну дезинтеграцију Југославије, а по другом мишљењу, да управо оваква промена Устава доприноси и допринеће већем степену интегрисаности Југославије.

Да бих могао о овоме питању да говорим, претходно бих хтео да справим неке битне претпоставке за заузимање става по овом питању. Прво, ми не знамо, јер то се у нацрту не види, како ће бити организовано гласање у Већу народа. Ако би у Већу народа свака република имала право вета, онда, чини ми се, дискусије нема. Европско заједничко тржиште би било на вишем степену интегрисаности од Југославије, јер чак и оно има неке органе са наднационалном надлежношћу за нека битна питања Заједнице. А Заједничко тржиште није држава, док Југославија данас то јесте. Према томе, у овом случају свака дискусија би била бесмислена, пошто би ситуација била потпуно јасна, те о томе не желим уопште да говорим.

Међутим, ако се у Већу народа за републике не предвиђа право вета, ситуација је другачија и захтева много брижљивију анализу да би се могло доћи до одређенијег става.

Друг др Коча Јончић је, бранећи став да баш оваква промена Устава треба да доведе до више степена интегрисаности Југославије, навео пример одлуке Савезне народне скупштине о подизању цене путних исправама за пут у иностранство. Наводећи овај пример, он је истакао да су неке општине претрпеле штету, јер се смањио гранични промет и транзит, за што су оне веома заинтересоване.

Мада је овај пример безначајан да би био аргумент за тако велике уставне промене, чини ми се да он управо супротно говори од онога што је хтео да каже друг Јончић. Наиме, у једној држави постоји неки општи друштвени интерес, те ако је он у супротности са интересима неких својих јединица, онда он мора имати превагу. Наравно, ако је претходно договорено шта је то општи интерес. Другачије не бих могао да замислим живот једне државе. Јер, ако је мером повећања цене пасошима требало постићи неки општи циљ (спречавање одлива девиза из земље), онда локални интереси неких јединица не могу имати превагу над тим општим интересима. Интереси се могу и разграничити. Али докле? То је питање од основног значаја у организацији политичког система једне државе.

Хтео бих да пређем на научни терен и молим да ми не замерите на академизму. Сматрам да је то нужно, јер се у нашој политичкој науци потпуно занемарује проблем политике територијализације друштва. За разлику од вертикалних друштвених група, територијалне групе настају у равни друштва, а њихово настајање изазвано је различитим чиниоцима. На првом месту су нације, затим груписање по економском критеријуму, историјско-традиционалном (историјске покрајине једне исте нације), административно-бирократском критеријуму итд. При томе може доћи до узамјамног преплитања ових чинилаца.

Политичка територијализација нације је нужна у садашњој етапи друштвеног развоја. Данас је мање-више чињеница да су све државе углавном организоване на националном принципу. На тај начин, државе представљају територијална друштва и као такве ступају у односе са другим таквим друштвима. Свака држава је територијално ситуирано дру-

штво које се политички организовало путем државне власти. На својој територији свака држава располаже одређеним условима неопходним за опстанак друштва. Тако, једна држава може имати више а друга мање повољних природних и других услова на територији на којој је ситуирана. Недостаци се допуњују радом и разменом са другим државама. У том односу настају услови за сарадњу и интеграцију или сукоб и дезинтеграцију.

Унутар државе настају такође територијалне политичке групе. Ако је у питању постојање више нација, онда двоумљења нема — политичка територијализација је нужна и најпробитачнија. Сада се намеће питање: која је битна разлика између односа политички разграничених држава и односа других територијалних политичких група унутар једне државе? Да ли постоји разлика између односа аутономних и федералних јединица унутар савезне државе и међународних односа? По мом мишљењу, овде се ради о степену политичког разграничења. Степен интегрисаности једнога друштва налази одраз у његовој политичкој организацији. Унутар једне државе могу постојати више друштава напореда, али само до тачке до које њихови интереси не трпе због веза са другим друштвом. Када се ти интереси задовољавају оптимално кроз заједнички државни политички оквир, та друштва заједнички иступају према другим таквим јединицама. Могуће је да једно друштво намеће јединство другим друштвима, и тада долази до хегемоније једне групе над другима, што доводи до вештачког јединства које, ако су у питању нације, доводи до оштрог сукоба.

Без сумње, најпробитачнији политички систем вишенационалне државе је федерализам. Међутим, тиме није све речено с обзиром на кретања унутар једне федеративне државе. Та кретања, што се може видети из историјске праксе, управљају се ка унитаристичкој или ка конфедералистичкој суштини. Тежње ка већој надлежности федералних јединица обично се објашњавају снажном улогом самих нација. Међутим, да ли је увек тако? Да ли је постојање већег броја нација увек узрок таквом кретању? То, наравно, зависи у највећој мери од степена економског и друштвеног развоја сваке поједине нације и разлика у том погледу између њих. Међутим, постоје и други узроци и о њима бих хтео да говорим вечерас.

Чињеница је да и унутар једне нације настају територијалне политичке групе по разним основама. Унутар територије једне нације сви локални региони немају подједнаке услове за друштвени и економски развој. Познати су политички сукоби између богатих и сиромашних региона насељених једном истом нацијом. Зато се у политичким наукама сматра мудрим да административно-територијална подела не сме да обухвата у целини територије које су настале економски или традиционално-историјски. Сматра се да такав сукоб унутар једне већ формиране нације може да доведе до њене дезинтеграције. Који су то тако снажни чиниоци који једну већ формирану нацију дезинтегришу и поред чињенице да је нација снажан и жив организам?

Територијализација власти може да доведе до поспешивања сукоба између богатјих и сиромашнијих региона, између културнијих и заосталијих области итд. Власт, као друштвени феномен, садржи у себи једну битну компоненту — тежњу ка супрематiji. А пошто не постоји држава у којој су сви региони подједнако развијени, они развијенији почеће да пружају отпор трошењу „њихових” средстава за низ, рецимо, културних потреба у неразвијеним регионима, те ће тежити да све „своје” задрже за себе. А ако су и политички територијално извођени у целину, политичка власт тога региона ће утицати свим средствима да она сама располаже „својим” средствима, јер власт без економске моћи мало личи на власт и мало значи. У условима постојања националних држава таква власт ће изабрати најпогоднији пут да оствари своје тежње. Тај пут, у оваквим условима, често води ка формирању нове нације на свом подручју. У почетку то иде истицањем неког посебног етоса, а касније и до формирања нове нације вештачки или стварно.

Ако је територијализација власти у држави у стању да делује ка дезинтеграцији једне нације, онда је тешко бранити став да виши степен

територијализације власти у једној федеративној и вишенационалној држави води ка вишем степену интеграције те државе. Друго је питање да ли виши степен политичке дезинтеграције треба (свесном акцијом) да доведе до вишег степена економске и друштвене интеграције. Ако је то сврха уставних и промена код нас, онда то треба рећи. Ја, лично, не верујем да ће виши степен политичке дезинтеграције довести до вишег степена друштвене и економске интеграције. Природан процес друштвено-економске интеграције је веома спор у Југославији, те који интереси би морали да се жртвују ради задовољења неких битнијих интереса који произилазе из потребе заједничког живота југословенских народа. На тај начин би се издвојило оно што произилази из националног интереса од онога што је резултат територијализације власти, која може деловати у сопственом интересу а без икакве везе са стварним интересима нације. (Локализам је израз интереса власти а супротан интересима нације. Хегемонизам је такође у интересу власти а супротан интересима нације у чије име се намеће.)

Из свих ових разлога, чини ми се да виши степен територијализације власти, који ће произићи из овако предложених уставних промена, може деловати у извесном степену ка политичкој дезинтеграцији Југославије као државе. Сигуран сам да то не може ниједној нацији користити, јер сам убеђен да народи Југославије могу најбоље остваривати своје интересе у интегрисаном друштву југословенске друштвене заједнице.

Коста Чавошки: УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И ПРИНЦИПИ РОТАЦИЈЕ И ОГРАНИЧЕЊА РЕИЗБОРНОСТИ. — Предмет ове дискусије ограничен је само на принцип ротације (обнављање половине чланова представничких тела сваке две године), који се предложеним изменама Устава укида, и принцип ограничења реизборности, чија се политичка вредност битно умањује.

Треба одмах напоменути да образложење уставних промена не пружа довољну основу за квалификовану и озбиљну расправу, јер је непотпуно и штуро. Чак би се могло рећи да је избегнуто навођење правих разлога за предложене промене, од којих неке очигледне нису *усавршавање или доследна примена* постојећих уставних принципа, већ *њихово укидање или темељна измена*, што битно нарушава оригиналну политичку архитектуру Устава од 1963. Само нас делимично може задовољити сазнање да Устав као основни закон није само последица рационалних политичких принципа, који се до краја и без ограда примењују, већ и политичких *нагодби и компромиса*, који немају много заједничког са принципијелном политиком, али су нераздвојни део одређене политичке реалности. А како се политички компромиси склапају не само јавно на отвореној политичкој сцени, већ и тајно, далеко од будног ока јавности у оквиру затворених формалних и неформалних центара друштвене моћи, прavi разлози за одређена уставноправна решења исто тако нису познати широј јавности. Поучан пример оваквог поступка је амерички Устав од 1787, који је донет на Конвенцији у Филаделфији иза затворених врата. Тек тридесет година касније Џејмс Медисон, главни творац овог Устава, објавио је сребрене белешке о расправама које су вођене у Конвенцији и тиме пружио детаљнија објашњења академској и политичкој јавности о сукобима и компромисима који су доминирали у процесу доношења овог Устава. Предложене уставне промене код нас, које су предмет ове дискусије, представљају у малом историјском реминисценцију овог давнашњег примера. Нашој јавности још увек нису до краја речени прави разлози за предложено укидање принципа ротације и смањење домаћаја принципа ограничења реизборности.

Имајући у виду све ове оgrade може се рећи да наведене предложене промене представљају *корак назад* у односу на уставна решења од 1963. године. Она нас наводе да поново учинимо једну историјску аналогију, овог пута са Платоновим појмом „кварења” идеалне државе, односно политичког система. Познато је да је Платон утврдио могућност да се његова замишљена идеална држава прво претвори у тимократију, затим у олигархију и тако редом. Можда ће уставне промене изборног система од 1967. у погледу избора чланова Већа народа и предложене промене од 1968. године навести неког проучаваоца, који је склон историјским асоцијацијама, да закључи да се у нашем примеру ради о „кварењу Устава”.

Први наговештај „идејног” концепта овогодишњих предложених измена Устава могу се наслутити у првом амандману од 1967. Он је омогућио да републичке, односно покрајинске скупштине бирају посланике за Веће народа не само из редова својих чланова већ из редова грађана, ако то одреди републички Устав. Све републике сем Хрватске и Црне Горе искористиле су ову могућност. Колико је мени познато, од десет чланова Већа народа које је изабрала Скупштина СР Србије, само су тројица у исто време и републички посланици. Домашај овог уставног решења био је далекосежан, мада није био одмах схваћен. Тиме је практично омогућено да неко и без мандата народа датог непосредним избором буде *професионални* народни заступник у практично најважнијем већу Скупштине — Савезном већу. Ово решење очигледно није било демократско, јер и *формално* „ослобађа” један број професионалних политичара потребе да на изборима докажу да уживају народно поверење. Тиме је легитимност њихове власти била лишена битног демократског елемента. Политичку вредност овог закључка не умањује чињеница да и посланици већа радних заједница нису непосредно изабрани. За разлику од чланова политичких већа они посланичку функцију *не обављају професионално*.

Предложене измене Устава представљају још један корак даље у том правцу јер се предвиђа да све чланове Већа народа бирају републичке скупштине из редова грађана који имају општа бирачка права. Ако при том буде именован и по који републички посланик, који је верификацију народног поверења стекао на непосредним изборима и у конкуренцији са другим кандидатима, то ће очигледно бити изузетак а не правило.

У оквиру овог истог „идејног” концепта креће се и предлог да се укине принцип ротације — обнављање половине чланова представничких тела сваке две године. На први поглед то нема неке дубље политичке последице. У то нас уверава и друг Марјан Брецељ, који као основни разлог за укидање овог принципа наводи, по казивању „Политике”, „да је прилично распрострањено мишљење да би изборе требало држати сваке четири године”. То што је неко мишљење „распрострањено”, најмање може да буде разлог његове оправданости и ваљаности.

Који је прави политички смисао овог предлога сазнајемо тек онда кад га доведемо у везу са принципом ограничења реизборности. Устав од 1963. је у принципу дозвољавао само један четворогодишњи посланички мандат у политичком већу Скупштине у којем се једино дужност посланика врши професионално. Принцип ротације је управо требало да омогући да примена ограничења реизборности, која је од примарне важности, не доведе до укидања нужног континуитета у раду Скупштине. Приликом избора од 1965. сазнање о изванредној политичкој вредности принципа ограничења реизборности за процес демократизације и демонополизације политичког система још је увек било присутно. Савезни одбор ССРНЈ је тада препоручио да се због доследније примене принципа ограничења реизборности не бирају поново посланици који су 1963. изабрани са двогодишњим мандатом, иако су на то имали право на основу Устава. Али се тек 1967, када је у Савезној скупштини извршена стварна и прва велика смена кадрова, видело какве су револуционарне последице доследне примене принципа ограничења реизборности. Видело се да се без неких људи може, без којих се годинама није могло, да они могу да буду веома корисни и на другим радним местима ван структуре политичке власти, да је наш

самоуправни и демократски развитак створио уместо некадашње мало-бројне елите професионалних револуционара и функционера читаву војску смелих и способних самоуправљача, кадрних да без потреса и ломова преузму одговорне друштвене и политичке функције и да се стално смењују у одговорним политичким телима.

Међутим, уместо да кренемо даље у доследној примени овог револуционарног принципа, изгледа да смо за тренутак застали и учинили корак назад у тој грчевитој борби између старог и новог покрета ствари. Прикривена хипокризија избила је на видело у свој својој моћи и немоћи да под видом даље демократизације очува прикривене позиције. Но, пре но што дамо нека своја конкретна запажања, размотримо за тренутак аргументе које, по казивању „Политике“, друг Брецељ наводи у прилог давања могућности да неко има два узастопна мандата уместо једног у политичким већима Савезне скупштине — Већу народа и Већу комуна.

„Брецељ је затим подсетио на честе захтеве бирача да им се омогући да поново бирају посланика који је то својом активношћу заслужио. Због тих захтева предлаже се да се изменама одговарајућих уставних одредаби утврди да посланик може бити још једном биран у исту скупштину, у исто или друго веће. На тај начин би се обезбедио потребан континуитет у раду Скупштине, а смањила би се опасност од професионализације посланичке функције, јер данас један посланик може бити практично биран неограничен број пута у различита већа исте Скупштине.”

Ово објашњење, међутим, не наводи или не објашњава следеће важне чињенице:

— у којим су то изборним срезovima бирачи захтевали да неке људе поново бирају? Изгледа да су избори од 1967. показали супротно. Пораз на овим изборима неких познатих политичара и високих функционера не говори толико о њиховој непопуларности или снази њихових противкандидата, него о растућем уверењу народа да више не треба бирати људе који су годинама бирани, већ да новим снагама израслим из *непосредне самоуправне* праксе треба дати шансу и поверење.

— Како то да систем ротације није обезбедио потребан континуитет у раду скупштина и због чега се сада то, колико је мени познато, први пут истиче?

— Колики је број посланика који су два пута бирани у исту скупштину а у различито веће, и који су то људи?

— Заборавља се чињеница да су само чланови Савезног већа били *професионални* посланици, а да су чланови већа радних заједница и даље задржавали дотадашње радно место и примали само делимичну, иако не тако малу, новчану надокнаду за обављање своје посланичке функције.

— Такође се заборавља да ће чланови Већа народа и Већа комуна бити вероватно плаћени, и да ће тиме бити омогућено да неко буде осам година, уместо четири, *професионални* посланик и функционер, што је Устав од 1963. у принципу омогућавао само за 70 посланика, а предложене измене ће то омогућити целокупном саставу Већа народа и Већа комуна, тј. за 250 посланика.

Нема сумње да ове предложене измене домаћаја принципа ограничења реизборности битно ограничавају политичку вредност самог принципа, коме је само пре неколико година придавано значење једне од „најбитнијих прогресивних реформи које нови Устав уноси у наш политички систем” (Кардељ). Можда је због тога овом приликом потребно предлагаче ових уставних промена поново подсетити на Марковске принципе из „Грађанског рата у Француској”, о изборности и сменљивости чиновника радничке класе, „радничкој надници” за све изборне функције и депрофесионализацији и монополизацији управних и политичких функција, као и на схватање Лењина, који је примену ових принципа сматрао једним од најважнијих питања прелазног периода и једином реалном платформом на којој се озбиљно може расправљати о одумирању државе и збиљски остварити то историјско кретање.

Ове идеје класика и данас имају одређену научну и политичку вредност. Њих свакако није потребно буквално примењивати, већ на основу поимања њиховог унутрашњег смисла и суштине и у складу са специфичним друштвеним и политичким условима. Сигурно да још увек није, а можда и никад неће бити могуће да свако обавља све друштвене и политичке функције, а нарочито оне најодговорније. У једној војсци социјалистичке револуције, која се развија и траје и након своје прве оружане фазе, очигледно не могу сви бити генерали, односно водећи људи и авангарда. Али је већ данас нужно и могуће да сваки такав генерал буде бар једно одређено време обичан војник револуције. То је идеја која је, по моме схватању, била у темељу принципа ограничења реизборности, који није требало да обезбеди ефикасније „распоређивање” и „размештање” једних те истих кадрова, него струјање нових људи и идеја кроз друштвена и политичка тела, спречавајући у самој основи монопол на бављење политиком и владавином над људима. Ако је, можда, претерано рећи да се предложене уставне промене разликују од оне идеје као небо од земље, сигурно је да је њихов унутрашњи смисао врло далек, па и супротан, те нас више подсећа на једну минулу епоху наше социјалистичке револуције, за коју су политички романтичари веровали да је неповратно прошла, него на обзорје слободније и хуманије будућности.

Јосиф Патић, секретар Градске скупштине Београд: О УСТАВНОПРАВНОМ ПОЛОЖАЈУ КОМУНА. — Када сам на почетку овог састанка затражио од председавајућег да ме уврсти у листу говорника, учинио сам то зато што сам се био неоправдано забринуо да се вечерас неће чути реч општина. А забринуо сам се неоправдано, јер је професор Симовић тако успешно и систематично изразио неке ставове општина и градова о предложеним уставним променама, да мени остаје само да му се придружим и додам неколико аргумената.

За нас који непосредно радимо у општинама била би, разуме се, веома охрабрујућа подршка Правног факултета у настојањима да се уставноправни положај комуне не ослаби, ако се већ не може ојачати. Та би подршка, верујем, утицала и на ставове Уставне комисије, којој, изгледа, у првој фази њеног рада, није било много стало да се у Комисији непосредно чују мишљења општина, чим у њеном — иначе веома репрезентативном — саставу нема ниједног представника општина.

А сада, неколико напомена о предлозима који су објављени и о којима је затражено наше мишљење.

Прво, без имало злобе једног „општинара” који је и сам често критикован због брзоплетог припремања одлука, морам поновити примедбу да је рок за дебату о овако важним документима недопустиво кратак. Ако је умесно нескромно упоређење, подсетићу вас да је Статут града, на чијој је изради сарађивао и овај Факултет, био на јавном разматрању више од годину дана, па ипак нисмо сигурни да су пронађена најбоља решења. Да ли ће се са оваквом брзином наћи права решења за Устав Југославије?

Друго, образложења Уставне комисије која су објављена уз предлоге амандмана и Тезе за изборни систем, толико су оскудна да смо принуђени да, уз помоћ сопствене имажинације, заључујемо — или боље, наслућујемо — шта су били мотиви за извесне значајне измене Устава и изборног система. Да наведем као пример образложење амандмана I, у коме се ниједном реченицом не аргументује становиште о потреби укидања Савезног већа. Ни образложење новог положаја Већа народа није убедљиво: сама чињеница да то Веће до сада није, равноправно са другим већима, учествовало у одлучивању о појединим, за републике значајним питањима — не мора, сама по себи, да доведе до трансформације Већа народа у општенадлежно, општеполитичко веће.

По моме схватању, највише дилема изазива предлог да се установи Веће комуна, са делокругом који је наведен у тач. 3. првог амандмана.

Као што сте могли сазнати из недавног саопштења Председништва Сталне конференције градова, општине и градови су спремни да се одрекну „свог“ већа са овако суженим компетенцијама. Ја, разуме се, не желим да потценим значај и таквих питања као што су ратификација међународних уговора или одлучивање о савезном буџету, спољној политици и сл. Али, грађанима у општини, којима у Савезној скупштини једино остаје да се изразе кроз предложено Веће комүна, веома је стало да одлучују и о низу других односа који се непосредно заснивају и решавају у комүни (на пример, друштвене слүжбе, комүнално-стамбена привреда, јавне дажбине и др.).

Већ су се у досадашњој полемици чули и контрааргүменти који се упрошћено свде на следеће: комүне и грађани нису представљени само преко Већа комүна. Они се изражавају и кроз већа радних заједница, чије посланике бира општинска скупштина, па чак и преко Већа народа, јер републике чије делегације сачињавају то Веће, нису само националне државне заједнице, већ и својеврсне заједнице општине.

Сматрам да овакав начин доказивања само замагљује суштину ствари. Посланици већа радних заједница изражавају, или бар треба то да чине, интересе удруженог рада у радним заједницама одређених делатности. Посланик привредног већа, одлучујући, на пример, о порезима и доприносима, природно, најчешће настоји да они буду што нижи да би радна заједница коју представља била што конкурентнија на тржишту. Он није дужан да зна све оне друге друштвене потребе и интересе који се задовољавају претежно у комүни и за чије се алиментирање често мора да користи фискални метод прикупљања средстава. Истина, тог посланика привредног већа, по важећим прописима, бира општинска скупштина, али то не мења суштину његовог статуса. Уосталом, све се више чују веома оправдани предлози да се изборни поступак промени и да посланике већа радних заједница непосредно бирају радни људи у радним заједницама.

Расправљајући о уставним променама, не бисмо смели да се бавимо само оним питањима која су садржана у предлозима, а да нашој пажњи измакну нека друга чије би уставноправно регулисање било неопходно. Не могу а да не изразим своју забринутост због околности да су уставне комисије (Савезна и републичка у Србији) биле толико опседнуте потребом да се уреде међусобни односи између федерације и република односно између република и покрајина — да су, намерно или омашком, испустили из вида и неке „вапијуће“ захтеве да се унапреди самоуправљање у радној организацији и комүни, као и систем локалне самоуправе у целини. Не може се, наравно, спорити нужност јачања улоге република, јер је то политичка стварност нашег тренутка, нити потреба да се прецизно регулишу међусобни односи ширих друштвено-политичких заједница. Може се, међутим, инсистирати на поступату да аутономно право општине не буде спутано сувишним, често етатистичким нормативизмом — био он савезни или републички. Морам да изразим мишљење да предлози уставних амандмана, а ни извештај Републичке уставне комисије, не чине потребне напоре у том правцу. Ево примера:

Не треба доказивати да општине, а нарочито велики градови, имају потребе за већом нормативном самосталношћу. О томе су се недавно, у резолуцијама о законодавној политици, недвосмислено изјасниле и Савезна и Републичка скупштина. Поднети су били и предлози да би се садашњи уски оквири за аутономну регулативу комүне могли проширити не само ревизијом законодавства већ и побољшањем уставних текстова. Сматрали смо, наиме, да би комүна брже напустила фазу у којој се сада често своди на извршни орган ширих друштвено-политичких заједница — ако би се напустиле оне уставне формулације које скоро све опште акте општине везују за постојање посебног законског овлашћења. Уставне комисије нису прихватиле такве предлоге. Није се имало слуха ни за идеју да се општина овласти да аутономно регулише и нека питања из надлежности републике, све док се република не одлучи да та питања уреди

законом (реч је, разуме се, о питањима која су превасходно комуналног значаја и која, догађа се, република годинама не регулише, јер нема довољно непосредног интереса да то учини).

Сличан је случај и са потребом да се на нов начин Уставом уреди положај великих градова подељених на општине. Свима је јасно да је одредба члана 102. Устава Југославије превазиђена праксом и да више не може да служи као основа за развој комуналне самоуправе у великом граду (та одредба презумира постојање среза, конституише градско веће као недефинисан самоуправни орган, а градовима не признаје својство друштвено-политичке заједнице). И поред изричитог захтева Сталне конференције градова да се тај члан Устава промени у правцу који би омогућио слободније самоорганизовање великих градова у складу са републичким уставима, и поред упозорења Уставног суда Југославије да тај члан треба променити, и најзад, и поред истог таквог предлога радне групе Савезне уставне комисије, измена се не предлаже, нити се дају разлози да се садашња одредба задржи у истом виду.

Дозволите, на крају, да изложим и две примедбе на предложене Тезе о изборном систему.

Прво, неодрживо је да се за избор посланика у већа радних заједница задржи, као једино мерило, број становника, тј. да број радних људи у радним заједницама које ти посланици заступају, остане и даље ирелевантан приликом израчунавања броја посланика (тачка 11. Теза). Практика је тај принцип демантовала. Мале општине, на пример, бирају посланика у Сопијално-здравствено веће Савезне скупштине на неколико стотина здравствених радника, а општина Савски венац у Београду, на чијем је подручју најгушћа концентрација клиничких и других стационарних здравствених установа у земљи, нема право да бира посланика у то Веће, већ се у ту сврху спаја са суседном општином Врачар и с њом чини изборну јединицу за избор једног посланика. Није ми једина намера да се напуштањем поменутог принципа обезбеди великим градовима адекватнија репрезентација у скупштинама, иако је и то важно, већ желим да укажем на један значајнији разлог за ту промену. Ако у већима радних заједница треба обезбедити друштвени утицај најпрогресивнијим срединама, а то очигледно треба учинити, онда се број посланика мора довести у везу и са бројем и структуром запослених. У противном, поново ћемо јадиковати да су нам просветно-културна већа учитељска већа и да се у њима недовољно чује глас науке, универзитета, уметничких стваралаца и др.

Друго, Уставна комисија предлаже укидање Организационо-политичког већа у Савезној скупштини (слични се предлози чују и у погледу структуре републичких скупштина). Осим тога, према одредби тачке 10. Теза за изборни систем, запослени у управи и правосуђу, сем активних војних лица, не могу бити посланици ни у другим већима Савезне скупштине. Другим речима, укида се и активно и пасивно бирачко право поменуће категорије запослених. У образложењу нема опет ни речи о мотивима за оваква решења. У Београду има неколико десетина хиљада људи који раде у тим делатностима и не може бити незначајно да се ти мотиви објаве и образложе. Искључујући могућност омашке, морамо да верујемо да иза предложених решења стоји идејно-политичко становиште да у управи и у правосуђу нема радних заједница, да се у тим делатностима не ствара и не расподељује доходак нити има самоуправљања. Таквих становишта, иначе, у публицистици, и још више у незваничним разговорима, има, али ако су то и ставови Уставне комисије, онда се они морају јасно изразити и бранити, јер, разумљиво, има много и супротних аргумената који се заснивају на начелним одредбама Устава. Осим тога, не треба посебно образлагати нелогичност становишта да се активним војним лицима, која су непосредно у служби федерације, допушта пасивно бирачко право за избор посланика у Савезној скупштини, иако би баш у односу на та лица инкомпатибилност посланичке функције и одговорности службеног лица према скупштини била очигледна.

Проф. др Б. Благојевић: ДА ЛИ СУ ПРЕДЛОЖЕНЕ УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ ПОТРЕБНЕ. — Питање измена и допуна Устава поставља се као нужно у вези са потребом да се основни принципи садашњег Устава потпуније и до краја спроведу. Свакако да измене и допуне које се предлажу могу бити од извесног утицаја на потпуније спровођење у живот тих принципа. Међутим, не може се сматрати, нити је у досадашњој дискусији доказано, да је то заиста и нужно, јер се та нужност може и мора доказати само на бази конкретних животних односа и њиховог недовољно доброг решавања и уређивања управо због постојећег уставног текста. Мислимо да је много више у питању неуједначеност гледања на извесна значајна питања друштвено-економске проблематике и развоја у целини Југославије, па се мисли да ће се те неуједначености боље и брже решавати ако се изврше предложене измене и допуне. Те измене и допуне моћи ће, можда или свакако, да дејствују одн. доприносе у том правцу, али би била опасна заблуда ако би се мислило да су ове измене и допуне битне за решавање постојећих неуједначености гледања: много је нужније да се што боље сагледа реалност тих постојећих неуједначености и постигне сагласност за њихово садржајно решавање, јер ће без тога, и поред спровођења предложених измена и допуна, стање остати исто, а то не би било добро.

Потреба усвајања предложених измена и допуна Устава врло често се правда потребом деестатизације, при чему се стално полази од гледања да свако смањење функција и надлежности федерације значи и већу деестатизацију. Ми мислимо да такво гледање није тачно. Проблем деестатизације се јавља код свих политичко-територијалних јединица (федерације, републике, аутономије, општине), и то по квалитету у истој форми и у истој мери. Није све што је федерално етатистичко, тако да не треба имати осећање да став у прилог веће надлежности и функције федерације значи став у прилог етатизма. Те две ствари треба суштински одвојити, при чему обим надлежности и функције федерације треба да буду израз најбољег „технолошког поступка“ у јавном животу наше најшире заједнице као што је Југославија, а при томе се треба ослобађати осећања или интереса било каквог приоритета републике или федерације, а поготову појединих традиционалних или сентименталних осећања било републичког било федералног карактера, и руководи се само реалним интересима радног човека и радничке класе као владајуће класе код нас на свим нивоима.

Најзад, у целини садашњих предлога за измене и допуне Устава мислимо да је у извесној мери потиснут човек као индивидуа, као личност, као грађанин управо Југославије као целине, којој он интегрално припада коју он непосредно осећа и носи у себи, преко које он директно живи у нашем социјалистичком друштву, и то без било каквог и било ког посредника: веза, однос између грађанина и Југославије као организоване целине постоји као непосредан однос, као директна веза, која је увек присутна и чија вредност не сме никада бити ни замагљивана ни смањивана другим вредностима.

Проф. др Андрија Гамс: УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И ИНТЕГРАЦИОНИ ПРОЦЕСИ У ЈУГОСЛАВИЈИ. — Време када се одржава ова дискусија о променама у Уставу спада у значајан историјски тренутак настао војном интервенцијом Совјетског Савеза у Чехословачкој. Овај догађај се значајно и осетљиво одражава и на положај Југославије из разлога који су познати, које је сувишно овде понављати. Напој земљи је потребно јединство да би могла да одговори захтеву историјског тренутка.

Но, јединство није право ако је споља наметнуто, ако је декларисано или декретирано, ако се само субјективно чини да је јединство. Само је оно право јединство које је засновано на објективним чиниоцима. Оно се ствара и јача ако упознамо и одстранимо објективне разлоге који сметају јединству, који дејствују против њега.

Са тога становишта треба посматрати и ову дискусију о променама у Уставу као основном и најважнијем правном документу. И ја ћу, пошто

сам позван да учествујем у дискусији, рећи неколико ствари првенствено са тог становишта.

1. Пре свега, изражавам своје жаљење што се, када се већ постављају на дневни ред неке промене у Уставу, те промене, или бар дискусије о њима, не односе на извесне заиста начелне и по друштво у првом реду детерминантне ствари, као што је функционисање својинских односа које је Устав установио, као и на односе између својине и рада по Уставу уопште узев. Пракса је већ о тим питањима казала много шта о чему би вредело размишљати. Место тога, међутим, предложене промене нарочито се односе на састав Савезне скупштине. Па и ти предлози су учињени на брзину, и, као што је у дискусији већ било истичано, без дубљих анализа и ширих образлагања. Најзначајнија од тих промена је предлог да Веће народа буде најважнији дом у Скупштини и да преузме улогу досадашњег Савезног већа. Да ли је овај предлог заиста захтев објективног кретања нашег друштва који води већој интегрисаности друштва уз јачање равноправности и солидарности народа и република који га састављају, или је то субјективна оцена одређених политичких кругова да ће он потпомоћи и убрзати такво кретање. Знамо да је јединствена економика основни чинилац интеграције, јединства једног друштва. Није једини, али је основни. То су истинице нарочито марксисте, то је у складу са материјалистичким схватањем кретања друштва, а то потврђују и историјски развоји и садашња друштвена пракса. Из тога истиче једно друго схватање марксизма, такође потврђено од праксе: јединствена економика, а нарочито јединствено тржиште тражи јединствену легислативу. Видимо, на пример, да и у таквим традиционалним федеративним државама као што је Швајцарска или Сједињене Америчке Државе привредно законодавство, привредно судовање и остали облици законодавства и правне праксе који морају обезбедити јединствени оквир привреде, прелазе у надлежност федерације.

Предложена промена у нашем Уставу, чини ми се, значи кретање у правцу супротном од наведене опште тенденције у модерном свету.

Ако имамо у виду да су неки наши одговорни политичари недавно говорили чак о националним економијама наших појединих република, уз постојање целе Југославије као јединственог тржишта, још се повећавају сумње у целисходност предложене промене, а и страховања да се не створе нови извори и начини сукоба и неповерења у осетљивој области као што је привреда, нарочито у привредно заосталим или недовољно развијеним или иначе угроженим подручјима. Не би била карикатура него у неку руку логичка последица форсирања „националних економија“ појединих република, уз постојање заједничког тржишта у виду целе Југославије и уз јачање легислативне улоге република и њиховог представљања као основних носилаца легислативне власти уместо федерације — да поједине републике траже увођење царина према другим републикама или предузимања других врста правне заштите своје „националне економије“. Ово тим пре што ће повећање значаја и обима легислативе у појединим републикама свакако још повећати противуречности које нужно настају из постојања јединственог тржишта уз развијање извршавања и контроле извршавања прописа који се тичу (посредно или непосредно) целог тржишта — на комуне. Ова околност ставља неразвијена подручја а и саме неразвијене комуне у тежи положај, и доприноси стварању правне несигурности и могућности да се појави и јача самовоља на целој територији земље.

Ово никако не значи порицање улоге и значења народа и народности у нашем друштву и оправданости тежње за њиховом равноправношћу. Нарочито треба обезбедити слободан развој њихове културе, њихов слободан допринос стварању своје националне културе, а кроз то и општејугословенске, општеевропске и светске културе. Свакако треба да постоји веће народа да обезбеди да општи прописи не оштете интересе појединих народа. Али стварати скупштинско тело које ће сваки пропис (с обзиром на предложену нову улогу Већа народа), сваку нормативну меру, ценити првенствено са гледишта интереса народа, чак и пропис који нема никакве

везе са националном припадношћу онога на кога се примењује, него има везе, рецимо, са његовим местом у производњи, у радном процесу, у самоуправљању уопште узев, у обезбеђењу личне слободе, личне безбедности и сл. — заиста неће моћи да разумеју многи људи који су иначе родољуби и добронамерни и одани грађани наше заједнице.

2. Што се тиче нових предлога у погледу измене изборног система, прикључујем се бојазнима које су изражене у овој дискусији да ће могућност да и поједини грађани или групе грађана кандидују посланике бити само формално-декларативна и махом илузорна, а стварна могућност кандидовања и фактичког обезбеђења избора кандидата биће усредсређена у рукама водећих политичких кругова Социјалистичког савеза. Дакле, усред „територијализације власти“, као што је један друг рекао у дискусији, ипак ће се моћи спроводити „централизована“ кадровска „политика“.

3. Што се тиче предлога у погледу увођења новог органа управљања у радној организацији у виду „пословног органа“, није ми сасвим јасна формулација. Али, ако се тим предлогом иде на то да се створи нови самоуправни орган који ће ефикасније и стручније моћи реаговати на привредна кретања која се тичу предузећа и адекватније се прилагођавају темпу који тражи данашњи комерцијални живот — подржавам тај предлог.

Др Драгољуб Кавран, доцент: ТЕРИТОРИЈАЛИЗАЦИЈА И ПЕРСОНАЛИЗАЦИЈА ВЛАСТИ. — У нашем друштву одвијају се два противречна процеса, при чему сваки процес има снажна упоришта, изворе. Први је процес самоуправног развоја кроз интеграцију везан за развој тржишне привреде која тражи широке просторе дејства, интеграцију у југословенским размерама а кроз техничку сарадњу иде и преко граница, и други, отворени или прикривени ток ка чвршћој или слабијој аутархизацији који, узимајући у задње време изразито офанзивне форме, води не интеграцији, него затварању, искључивости и провинцијализму и тиме могућем поразу концепције коју носе напредне снаге у нашем друштву.

Почео бих са тврђењем да у уставним променама које се предвиђају може да се пронађе дубока унутрашња повезаност, при чему изрази тој потреби за променама у нашем друштву промене које се предвиђају не одговарају у довољној мери. Оне не одражавају довољно стварне дугорочне интересе друштва него се у извесној мери односе и на тренутни распоред политичких снага у неким областима друштва које још није у потпуности подвргнуто самоуправним утицајима и општој контроли.

Пре свега, уставне промене воде даљем јачању улога република и покрајина што је, свакако, добро и одговара нараслим потребама за националном афирмацијом неких наших етничких структура које у свом историјском развоју нису могле да добу и пробу кроз ту неопходну фазу. Оно што смета, бар мени, то је тенденција ка територијализацији власти, не повезивању него идентификовању власти са одређеном етничком структуром као основом за разграничење, на основу територије простирања. Овако настају или могу касније да настану готово недопустиве штете, јер границе територије у савременој високомеханизованој па и аутоматизованој производњи не смеју бити, ни одређене ни утврђене одлукама локалних политичких фактора које штите неки национални интерес од нечијег угрожавања него само логика економског развоја, интеграције, великих серија, снажне, масовне производње, при чему неретко уплитање и „преиспитивање“ од стране републичких или покрајинских фактора може значити само кочење процеса, губитак у ефикасности и брзини, заостајање за које је цена коју треба да платимо за себичну аутархичност сувише висока и неоправдана, сем са гледишта извесних групација које су задржале бирократску свест и логику. Наиме, разни кључеви који су у одређеној мери потребни а у претераној примени штетни, јер доводе на веома одговорне положаје — за целину — просечно мање способне људе који треба да врше посао шире целине а не средине коју представљају, при чему услед немогућности схватања проблема или препуштају чиновницима решавање или

мешањем проузрокују застоје и неспоразуме, за које се мора опет трошити време на њихово отклањање.

Будући да ће убудуће, услед генералног представништва у Већу народа основни извор политичке снаге бити положај у том Већу и начин заступања интереса нације односно народности као једног интереса коме су конкурентни интереси друге републике или Југославије, затим интереси опште политике, пољопривреде, шумарства, кредитно-монетарне политике итд., парове је сад могуће даље замишљати, потребно је видети да ли будући механизам предвиђа довољно снажне инструменте уједињавања, интеграције, заједничког интереса или будућа концепција омогућава претерану центрифугализацију и економског и политичког живота. Наиме, пошто је живљење у заједници апсолутна неминовност за све наше народе и њихов једини начин за обезбеђење слободе, независности и развоја, биће потребно несразмерно велику количину енергије трошити у процесе уједињавања и савлађивања појава лицитације у одбрани интереса нација и народности, уколико се не предвиде инструменти уједињавања и снажно дејство друштвено-политичких организација. Јер, аналогија са двонационалном Белгијом и двонационалном Чехословачком са потпуно различитим степеном и друштвеног развоја и историјских услова и стања свести заиста није могућа. Тај проблем у нашој земљи има другу историју, логику, друге начине решавања и друкчије последице него тамо. Мислимо, дакле, на време о томе да спасемо своју снагу за оно што нам је неопходније, што је наш битнији интерес због свих а не само неких вредности које желимо да афирмишемо и заштитимо. Најзад, имајмо на уму хијерархију интереса: шта је важније, шта споредније.

Свенадлежност Већа народа сама по себи није неоправдана, ни немогућа у функционисању, само значи веома снажан заокрет у целокупном нашем политичком и економском животу. Домашај ових промена још нисмо у стању да одредимо, будућност ће тек показати да ли смо тиме тачке конфликта умножили а саме сукобе ирационализовали, или смо напротив следили стварне дугорочне интересе самоуправног друштва и пронашли механизме повезивања који смањују сукобе и побољшавају услове за самоуправно договарање без политичких притисака који ће иначе бити нужни. Уколико одредбе о законодавној надлежности остану овакве какве су без прилагођавања, нисам сасвим оптимиста. Али, свачије мишљење провериће будућа пракса.

Даље, сведоци смо процеса извесног „отврђавања” политичке структуре друштва. Наиме, увођење овакве улоге Социјалистичког савеза у изборни процес значи извесно одвајање политичких структура од политичке подлоге, персонализацију власти и у извесној мери, задржавање могућности за прикривену кадровску комбинаторику која је иначе у извесној мери одувек била и биће присутна, док буде било организација власти у људском друштву. Наиме, свака организација ствара у својој средини и зрачи око себе одређену свест, став, примењује одређене критерије на различите животне ситуације. Значи ли сада да треба онемогућити људима да мисле и предлажу само зато што су чланови форума? То не само да не треба, него је и немогуће. Изражено мишљење аутоматски садржи и ауторитет форума као представника организоване снаге у друштву и као такво лако се намеће аморфној и дифузној структури која спонтано изнедрава мишљења и ставове у редовном политичком животу. Питање је: како обезбедити да форум у потпуности одрази интерес политичке подлоге а не интересе својих чланова односно структуре којој ови припадају. Посматрајмо сад: политички живот не може се препустити стихији, што је тачно. Али, да ли пробудена политичка свест маса треба сада поново да буде осујећивана убацивањем „контролног механизма” „да се не погрешни” или напор треба да буде усмерен на кандидовање правих људи на права места путем непосредне политичке борбе јер то је једини пут ка исправном конституисању форума, други пут је тежи. Међутим, текућа политизација друштва је таква вредност и потенцијал, таква снага, неслућена могућност кохезије, укупне рационализације друштва, увођења одговорности и тиме

квалитета, какву је самоуправно друштво одавно и заслужило и стекло. Тај полет не треба кресати, плашити га се, вештачки ограничавати, него га потпомаћи отварајући могућности за утицања, за стварну водећу улогу друштвено-политичких организација. Ова је шанса историјска, по којој се самоуправно друштво разликује од других друштава. Јер, необјашњиво је како можемо ићи даље у развоју све стварније могућности одлучивања у процесу самоуправљања у привреди ако том самоуправљању не претходи пуна могућност политичког одлучивања уз дејство снажне, утицајне политичке организације. Губитак који би се састојао у томе што би ту и тамо кроз процес кандидовања продрли „погрешни“ кандидати не значи много. У текућој политичкој борби носиоци несамосталних схватања брзо би доживљавали политичких поразе, пасивизацију и најзад се посветили могућем послу: празном планирању политичких реванша.

Унутрашња логика развоја тражи од свих нас више храбрости, одлучности и изнад свега самокритичности. Пружимо могућности за слободно кружење не истих људи него различитих идеја, ставова и мишљења. Највећа ствар коју могу носиоци револуционарних кретања да учине је да проширују основу револуције, ширину њене социјалне подлоге питајући се увек да ли је конкретно решење подлога будуће снаге, јединства кроз борбу око најважнијих будућих а не секундарних макар и садашњих интереса или несамостална сенка тренутног реда политичких сила.

Др Радомир Лукић: ПРОТИВРЕЧЕ ЛИ ПРЕДЛОЖЕНЕ ИЗМЕНЕ УСТАВА ОСТАЛИМ УСТАВНИМ ОДРЕДБАМА? — Противречност између предложених измена Устава и осталих уставних одредаба може се схватити у два смисла. У ужем смислу, противречност постоји између конкретне предложене измене и конкретне постојеће одредбе која треба да остане неизмењена. У ширем смислу, овакве противречности нема, али постоји противречност између предложене измене и „духа“ Устава у целини. Изгледа да се у нашем случају више може говорити о противречностима у овом другом него у оном првом смислу. Међутим, у погледу постојања противречности у овом другом смислу теже је сложити се, јер није могуће сасвим одређено утврдити шта је то „дух“ Устава. Овде ће се, наравно, покушати указати само на оно што највише пада у очи, јер је подробно проучавање немогуће.

I Свакако да је најбитнија предложена измена она која се тиче састава Савезне скупштине. Овај предлог показује сложену ситуацију у којој се налази наше уставно уређење уопште, а која је последица особеног развоја нашег друштва и државе. Та ситуација је сама по себи противречна и, изгледа, теоријски и практички нерешива. Наиме, наш особен развој у правцу самоуправљања довео је до увођења у класично политичко представништво и тзв. економског (боље — самоуправљачког) представништва. То, доследно, доводи до дводомног система представништва. Отуд је било сасвим логично да се више или мање стварно укине посебан федерални дом — Веће народа — у коме су представљене федералне јединице као једнаке, сходно начелу федерализма, као што је то било и учињено у Уставу од 1963. Јер, у супротном, долази се до тродомног система, који је практички скоро неспроводљив. Међутим, каснији развој федерализма показао је да је потребно да се поново успостави федерални дом у свој својој важности. Тако се сада предлаже да се поново осамостали Веће народа. И тако се долази до тродомног система. Да би се, пак, овај поново избегао, прибегава се другом решењу. Док је раније Веће народа било ограничено у надлежности, те је само изузетно постојао тродомни систем, а општепредставнички, класични политички дом, био једини потпуни дом, јер је имао целокупну надлежност, дотле се сад предлаже да се ограничи надлежност управо овог класичног политичког дома (Већа комуна), како би се избегао тродомни систем. На тај начин, по овом

предлогу тродомни систем се не би никад појављивао, ни у оној малој мери као досад.

Тиме је несумњиво добијено нешто, тј. чист дводомни систем, али је, изгледа, у опасности да буде изгубљено нешто важније — наиме, класичан политички дом. Супротно је и традицији федерације и демократској традицији уопште да класичан политички дом не буде надлежан за све надлежности парламента. Такав дом, наиме, представља федерацију као целину, неподељену на државе-чланице, и представља саме грађане, као „чисте“ политичке субјекте, једнаке међу собом.

На томе се вреди задржати мало подробније. Наиме, као што је познато, федерација је јединство противречности — то је истовремено и јединствена држава, а и сложена држава, састављена из држава-чланица. Да би, дакле, федерација добро функционисала, потребно је да та два елемента буду усклађена. Практично, то се постиже на тај начин што се у врховном органу федерације подједнако представљају и федерација као јединство и федерација као сложена држава. То се чини успостављањем два одговарајућа дома парламента: једног, бираног сразмерно броју становништва, који представља федерацију као целину, и другог, бираног по начелу једнаког броја представника сваке државе-чланице, без обзира на број њихових становника. Тек сагласношћу оба ова дома у свим питањима за која је надлежна федерација постиже се да оба елемента федерације буду подједнако заступљена, тако да ниједан од њих није потиснут. Јединствени дом обезбеђује да уз сваку одлуку буде већина становништва, по начелу демократије, док дом који представља државе-чланице обезбеђује њихову једнакост, без обзира на број становника. У нашем случају, ови домови су Веће комуна и Веће народа.

Из свега реченог, међутим, излази сасвим јасно да оба већа морају имати пуну надлежност, тј. морају бити надлежна за све послове за које је надлежна Савезна скупштина. У супротном, ако један од тих домова није надлежан за неки од тих послова, у том послу неће бити обезбеђено усаглашавање оба ова елемента, што значи да ће се или омогућити да се, супротно демократији, одлука донесе против воље већине (ако је надлежност ограничена Већу комуна) или, против начела једнакости држава-чланица, супротно вољи неке државе-чланице (ако је надлежност ограничена Већу народа).

Може се стога рећи да је оваква надлежност Већа комуна неприхватљива с та два разлога и утолико противна духу Устава, који је устав федерације (а не конфедерације) и демократски устав једнаких грађана. Она је противна духу федерације, јер слаби изражавање јединства федерације. Она је противна демократској једнакости грађана, јер Веће комуна једино представља грађане као једнаке, пошто их као једнаке не представља ни Веће народа (тамо су фаворизовани грађани република с мањим бројем становника) ни већа радних заједница (тамо су представљене само извесне групе грађана, а не сви грађани). Пошто Веће комуна није надлежно за низ послова који стоје у надлежности Већа народа и већа радних заједница, то, практично, једнако представништво грађана у тим пословима не постоји.

Овакав предлог промена Устава брани се на више начина.

Каже се, прво, да Веће комуна, додуше, нема целокупну надлежност, али да управо она надлежност која је њему одузета припада већима радних заједница. Ова већа, пак, бирана су такође сразмерно броју становништва, што значи да представљају федерацију као јединствену целину, а не републике (као Веће народа). Отуд би излазило да је начело представљања федерације као целине, сразмерно броју становништва, очувано, па тиме и начело демократије, јер је, уз Веће народа, увек надлежан један други дом — било Веће комуна било једно од већа радних заједница — који је биран по начелу сразмерног представништва и који, стога, представља федерацију као целину. Увек бисмо, дакле, како и захтева федерација, имали два већа — Веће народа, као представника једнаких репу-

блика, и Веће комуна или једно од већа радних зједница, која представљају федерацију као целину, одн. грађане као једнаке.

Но, ово није тачно. Прво, и мање важно, по самом предлогу није сигурно да ће се већа радних заједница и даље бирати сразмерно броју становника. Напротив, изгледа да има више разлога да се она бирају сразмерно броју лица из односних делатности, одн. од одговарајућих радних организација и њихових виших организација. Но, друго, и важније, да чак и ако остане садашњи систем избора, опет начело демократије и тиме једнакости грађана није обезбеђено. И то зато што већа радна заједница представљају сразмерно мали број грађана, а не све грађане. Отуд је могуће да се сагласношћу Већа народа и једног од већа радних заједница (нпр. Културно-просветног већа) које представља сразмерно мали број грађана донесе одлука која је против воље већине грађана федерације.

Стога као једино решење изгледа да треба дати пуну надлежност Већу комуна, једнаку надлежности Већа народа. То, опет, значи да би у пословима за које је надлежно неко веће радних заједница требало увести тродомни систем. Иако је тродомни систем незгодан с техничког гледишта, ипак је боље потиснути начело техничке ефикасности усвајањем делимичног тродомног система него потиснути начело демократије и федерације сужавањем надлежности класичног политичког дома. Уосталом, делимични тродомни систем имамо и сада.

Предлог се, ту и тамо, брани и тврђењем да је наш тип представништва потпуно нов, да је то самоуправно представништво, које истиче из организација — република, аутономних покрајина, општина и радних организација — а не из грађана-појединаца. Грађани-појединци су „апстрактни“ субјекти, који одговарају буржоаској политичкој демократији а не нашој самоуправној демократији, па према томе они и не треба да буду представљени као такви у новом типу представништва.

На то треба одговорити да, прво, ни предложени систем представништва не обезбеђује да се представљају једино организације а не и грађани. Ово зато што је, упркос називу, Веће комуна, као што ће бити показано, у ствари класично представништво „апстрактних“ грађана-појединаца, које, сем имена, нема никакве везе с представљањем комуна одн. општина. Друго, и важније, потпуно је супротно демократском, хуманистичком духу нашег самоуправног система сматрати да грађанин-појединац у његовом представништву не треба да буде представљен, да је грађанин само „апстрактан“ субјект, који треба да буде представљен једино преко одговарајућих политичких и радних организација. Напротив, утапање човека појединца у организацију без икаква остатка одговора једино етатистичко-бирокуратском систему (а треба напоменути да ни у том систему нисмо никад укидали то представништво човека и грађанина). Организације служе човеку и он се не исцрпљује у њима. Човек је средиште и смисао сваке демократије, поготову самоуправне, и он мора бити као такав представљен. Интереси грађана Југославије нису сви исцрпљени у њиховој нацији, општини и радној организацији — као људи управо као појединци, као грађани Југославије, они имају низ посебних интереса, изражених у тзв. основним правима човека и грађанина, интереса који су заједнички, општејугословенски и често општечовечански, и те интересе треба изразити у класичном политичком представништву по начелу пуне једнакости грађана, без обзира на њихову припадност или неприпадност нацији, општини и радној организацији. То треба учинити и у нашем представничком систему, упркос његовом самоуправном карактеру, или, боље, управо ради овога.

У вези с називом Већа комуна појављују се два питања. Прво, овај назив изгледа да упућује на начелно становиште да би у нашој скупштини и општини требало да буду представљене преко свог посебног дома, поред нација и радних организација. Тиме бисмо добили и четврти елемент који би морао бити представљен у нашем представништву, поред већ поменути три. То би значило да би, у ствари, начелно, требало да се уведе четвородомни уместо тродомног система.

Решавање овог питања захтевало би дуже излагање. Ми се овде у то не можемо упустити. Наводимо само да представљање општине захтева један технички минимум — свака општина би морала да има најмање једног представника. Како је у Југославији број општина сувише велик, то изгледа технички немогуће обезбедити представништво општина у Савезној скупштини, чак и кад би оно било пожељно.

Савезна стална конференција градова је изгледа разумела као да Веће комуна заиста обезбеђује представништво општина, па је, доследно томе, тражила проширење надлежности тога Већа како би се у пуној мери остварио његов карактер представништва општина. Но, како се види, она се у томе преварила. Али се у вези с тим појављује још једно питање. То је, наиме, питање колико Дом комуна заиста представља општине.

Треба јасно одговорити да, сем назива, овај дом нема никакве везе с општинама нити их и у најмањој мери представља. Али чак ни назив није добар и не обезбеђује његову везу с општинама. Јер, према званичној терминологији, „комуна“ не постоји у нас — постоји само општина. Дом комуна, дакле, представља грађане као „апстрактне“ субјекте, а никако комуне одн. општине. Једина веза овог дома с општинама састоји се у томе што општинске скупштине учествују у кандидовању за њега. Али то није довољно да би се оно везало за комуне, јер по досадашњем систему су те исте општинске скупштине чак учествовале у бирању посланика Савезног већа, па се оно ипак није називало Већем комуна. С друге стране, општинске скупштине ће и даље, као и досад, не кандидовати него бирати већа радних заједница, па ова ипак зато неће бити већа комуна. Стога је неосновано да се и даље у чл. 76. Устава говори о „делегацији општине“ кад је реч о Савезној скупштини, односно Већу комуна и већима радних заједница. Тобожњем Већу комуна треба вратити стари назив - Савезно веће.

Не изгледа да није најсрећније решење ни „деконституционализација“ надлежности одбора и других ужих тела Скупштине, изузев Комисије за избор и именовања. Наиме, у скупштинском систему ова скупштинска тела треба да играју важну улогу, коју треба одредити и зајемчити Уставом. У исто време, њихова надлежност и улога могу доћи у сукоб с надлежношћу и улогом других важних органа. Зато све то мора бити чврсто регулисано Уставом, јер се не може оставити да тако важна питања могу бити решавана *ad hoc* и сваки час решења мењана обичним одлукама Скупштине. На пример, Скупштина може укинути низ важних права ових тела која сад јамчи Устав, као што би могла и сузити низ права других органа проширењем права тих истих тела. У складу с тим не види се, обрнуто, разлог да једино Комисија за избор и именовања буде зајемчена Уставом.

Што се тиче изборног система, овде се не можемо ближе упустити у врло сложена питања која се у вези с тим постављају. Изнећемо само најважније начелне примедбе.

Прво, нема сумње да је истицање средишне улоге Социјалистичког савеза у изборном поступку и, у вези с тим, нужно потискивање зборов бирача и укидање могућности кандидовања од стране извесног броја грађана — да је то мера која може да се у пракси покаже недемократском и да одведе монополизму који се жели избећи. Стога треба још једном размислити о овом предлогу.

Друго, ако се хоће право представништво радних људи, онда не треба остати при систему бирања већа радних заједница од стране општинских скупштина, а најмање од стране општинских скупштина у целини (а не само од стране њихових одборника изабраних у радним организацијама). Напротив, већа радних заједница треба да бирају непосредно радни људи у својим радним организацијама или саме те радне организације (и њихове више организације).

Треће, знатни слојеви наших радних људи којима је признато да нису капиталисти, особито оних који раде личним средствима, нису заступљени у избору већа радних заједница (земљорадници, домаћице, студенти итд.). Треба још једном размислити о могућности њиховог представ-

љања, као што смо то у више махова већ раније истицали.

Што се тиче противречности у ужем смислу и техничких проблема, у вези с овим предложеним изменама надлежности, не изгледа да их има много. У погледу поделе надлежности не изгледа да има неких нових проблема у односу на досадашње стање, што не значи да проблема нема. Можда би требало искористити ову прилику па боље прецизирати поделу надлежности, као и унети неке важније измене у њу. Довољно је истаћи један пример: ни по овим предлозима Привредно веће није надлежно за доношење буџета.

Требало би обратити пажњу и на поступак постизања сагласности између Већа народа и Већа комунa. Изгледа да остаје исти поступак какав је прописан у чл. 188. и 189. Устава, који, између осталог, предвиђају и распуштање оба већа у спору. С обзиром на карактер Већа народа (није бирано од народа), питање је да ли је довољно да то Веће буде поново изабрано од истих скупштина република или би требало распустити и те скупштине, па да тек новоизабране скупштине бирају ново Веће народа.

Чл. 200. Устава, који предвиђа одговорност посланика општинским скупштинама у којима су бирани, ни досад није био у складу с одредбама о избору Већа народа, али, с обзиром на малу улогу тога Већа, то није било од нарочитог значаја. Сад би требало ускладити тај члан или одређивањем општине којој би посланик Већа народа одговарао или изричним ослобођењем од такве одговорности.

Омогућавање да се једно лице бира двапут узастопце у исту скупштину не изгледа да је у духу Устава, који тежи депрофесионализацији политике. Томе духу би одговарало да једно лице може највише двапут узастопце бити бирано за коју било политичку функцију.

II Предложена измена у погледу савезног основног законодавства не изгледа да решава проблем резервне клаузуле на крају чл. 161. т. 2. Устава као што се тврди у образложењу. Наиме, изменом се предлаже да се савезни закон доноси само кад је потребно да се обезбеде основи јединственог система и кад је, уз то, ради тога, потребно да се савезни закон непосредно примењује. Резервна клаузула укључује скоро цело законодавство у сферу могућности регулисања савезним основним законом. Зато, уколико се ова клаузула задржи, цело набрајање из т. 2. чл. 161. нема смисла, а нема смисла ни предложена измена, којом поменута противречност није уклоњена. Стога би требало избацити или поменути клаузулу или претходно набрајање, па задржати само предложену измену, односно препустити да у свакој области Скупштина може донети основни закон према конкретној оцени. У вези с тим, треба водити рачуна да су изрази „основи јединственог друштвено-економског и политичког система” и „кад је потребно да се савезни закон непосредно примењује” врло неодређени и да ће у пракси изазивати спорове и забуне. Зато изгледа да предложена одреба не даје добро и практично решење овог сложеног питања.

Исто тако се предложеним изменама скоро изгубила разлика између потпуних и основних закона у погледу надлежности република, те је можда могуће размотрити могућност потпуног укидања ове разлике, те разликовати само две врсте савезних закона: непосредне и посредне. Први би обухватили савезне законе који се непосредно примењују (досадање потпуне и основне), а други оне који се не примењују непосредно — досадање опште.

У погледу предложене измене чл. 132. треба приметити да би, упркос њој, остало да републике морају имати специјализоване судове, иако се њоме омогућава да оне немају главну врсту специјализованих судова — привредне судове. Стога би можда требало предложити и измену ст. 2. чл. 132. у смислу да се само да могућност (али не наметне и обавеза) устављавања специјализованих судова. Ту би такође требало рећи и да судски систем одређују републике.

У погледу укидања чл. 125. ст. 1. чини се да би доследно требало укинути и ст. 3. чл. 27. Али истовремено изгледа да Устав у осталим одредбама, а нарочито у ст. 2. чл. 161, не даје довољно средстава за утврђивање

јединства економског система, посебно пореског. Зато би, вероватно, уместо одредаба за које се предлаже да се укину требало донети једну другу, прецизнију одредбу.

III По предложеним изменама изгледа да се не могу оснивати друге аутономне покрајине, сем постојеће две, док је то по садањем чл. III. Устава могуће. Требало би задржати могућност оснивања и даље, јер је то у складу с положајем република по Уставу.

У погледу самосталности утврђивања извора прихода аутономне покрајине важе исте примедбе као и за друштвено-политичке заједнице уопште.

У предложеним изменама се релативно подробно говори о односу између врховног суда република и врховног суда аутономне покрајине. Међутим, поставља се питање врло сложених односа између других органа истих јединица. Наиме, овим изменама аутономна покрајина добија већу надлежност, што значи да се смањује надлежност републике на територији аутономне покрајине. У органе републике, међутим, улазе и представници покрајина. Али ови органи у свом пуном саставу управљају републиком, па и оним подручјем републике које је ван аутономних покрајина. Тако долази до тога да представници покрајина управљају подручјем ван покрајина и у погледу оних послова који су иначе у надлежности покрајина, док представници тог подручја не управљају оним пословима који су у надлежности покрајина, чиме се успоставља неједнакост између покрајина и тог подручја. Стога би требало предвидети да се органи републике деле у два састава: шири, с представницима покрајина, који би вршио послове у којима је република подједнако надлежна и за подручје покрајина и за подручје ван њих, и ужи, без представника покрајина, који би вршио послове републичке надлежности за подручје ван покрајина, а који су у покрајинама у надлежности покрајина. Поред тога, треба предвидети односе између ова два састава и односе између покрајинских органа и ових органа у ширем саставу (разуме се, само начелно).

IV Одредбе о употреби језика народа и народности треба допунити и одредбом о писму, у складу с чланом 42. ст. I. Устава. Исто тако треба их допунити одредбом да су односни језик и писмо на датим подручјима (тј. у републици као целини и у њеним посебним подручјима) обавезни као званични језик и писмо за одговарајуће државне и друге јавне органе, као и одређене друштвене, радне и друге организације.

Др Радомир Павићевић, доцент: О НОВОЈ УЛОЗИ ВЕЋА НАРОДА
— Комисија за уставна питања, на основу одговарајућих овлашћења, формулисала је „Основе за промену неких одредаба Устава“, и изишла са тим на јавну дискусију.

Најважнију промену Устава, према овом пројекту предлога, представљаа би нова улога и положај Вијећа народа у структури и дјелатности Савезне скупштине. У вези с овим намеће се питање да ли осамостаљивање Вијећа народа и његово конституисање као посебног и општенадлежног дома у Савезној скупштини представља захтјев који првенствено диктује потреба за већом равноправношћу наших народа у оквиру заједничке државе, уређене на федеративном принципу, или то треба да буде фаза у остварењу такве концепције која води ка једној конфедеративној заједници.

Одговор на ово питање није једноставан, прије свега зато што он зависи од тога што се жели постићи, којем циљу је усмјерена воља одлучујућих чинилаца нашега друштва. Ствар се не може разумјети ако се посматра само правно, нормативно, организационо, него тек у вези са целокупним нашим друштвеним стањем и развикоом, са економским односима, односима у сфери материјалне производње првенствено.

Очитледно је, а то се каже и у образложењу овог пројекта предлога, да нова улога Вијећа народа не треба да се исцрпљује у обезбеђењу равноправности република, већ ово Вијеће треба да непосредно учествује и утиче на креирање и вођење политике по свим битним питањима која се

решавају у оквиру Савезне скупштине. Сама ова чињеница представља, без сумње, значајан корак ка даљем осамостаљивању република у оквиру наше заједнице.

По овом пројекту нема више Савезног вијећа, као општенадлежног дома којег бирају сви грађани и који одлучује и води политику са гледишта заједнице као цјелине. Његову улогу преузима Вијеће народа, које је састављено из републичких делегација (у подједнаком броју) и делегација аутономних покрајина. Овим се знатно, чак квалитативно, мијења карактер савезних органа и њихов однос према републичким. Иако посланици Вијећа народа, према нацрту, немају императиван мандат, иако не постоји право вета појединих делегација већ се одлучује већином гласова, јасно је по себи да ће републичке делегације гласати и опредељивати се по појединим питањима према упутствима своје републике, која их делегира и чије интересе треба да представљају и заступају. С обзиром на фактичку ситуацију, гдје већ сада свака република представља доста затворену цјелину, производну првенствено, гдје републички интереси представљају прилично изражену посебност, може се реално очекивати да ће Вијеће народа бити такав дом у коме ће ти посебни, а често и супротни интереси бити присутни код решавања многих проблема, првенствено економског карактера. Вијеће народа, овако организовано и у оваквој ситуацији, може приступати друштвеним питањима са гледишта компромиса између посебних републичких интереса и захтјева, а не првенствено са становишта јединственог друштва као економске цјелине и општих интереса саме цјелине. Јасно је да у таквој ситуацији Вијеће народа, као општенадлежан дом, мора добити доминантан положај у Савезној скупштини, а да остала вијећа долазе фактички у подређен, зависан положај.

Ни улога Вијећа комунa, које се предвиђа нацртом за промјену Устава, не може бити схваћена ако се посматра независно од овакве улоге Вијећа народа и опште друштвене ситуације. Чини се да би његова интегративна улога била мања од оне која се предвиђа нацртом предлога. Истиче се да Вијеће комунa треба да буде израз доградње и извођења нашег комуналног самоуправног система до врха и да ће та чињеница представљати значајан фактор обједињавања друштва. У томе, несумњиво, има тачности, али треба имати на уму да самоуправљање уопште, па и комунално, не може бити само по себи неки одлучујући интегративан чинилац, ако при том економски чиниоци оформљују посебне интересе. Тада и самоуправљање постаје форма за изражавање и одбрану тако формираних интереса. Републике у нас постају све више самоуправне друштвено-економске цјелине, а наша заједница добија врло изражене елементе савеза тих цјелина. Према томе, ако су интереси посебни, ако проистичу из затворених економија, онда и самоуправне цјелине иступају једне према другима као и сваке друге цјелине са посебним интересима. Због тога не треба прецењивати интегративни карактер вијећа комунa у овако структурираној Скупштини и овако структурираном друштву. Разумије се, ствар се мијења уколико дође до економске интеграције, уколико се отворе интегративни процеси, првенствено у тој области. Само, у томе, Вијеће комунa не може имати неку одлучујућу улогу. Оно ће имати секундаран значај, с једне стране, зато што су његове компетенције уже од оних које треба да има Вијеће народа, а с друге стране, зато што у ситуацији вишенационалног карактера наше заједнице и претјеране економске и друштвене затворености у републичке оквире овако конципирано Вијеће народа постаје оно тијело без чије сагласности ниједна важнија одлука не може бити фактички обавезна и ефикасна.

Кад се каже да наше садашње стање и савремени тренутак развоја нашег друштва захтијевају овакву структуру Савезне скупштине и овакву улогу Вијећа народа, онда се то може схватити у два смисла. Прво, као израз и потврда већ постојећег степена производне и друштвене затворености и њено легализовање и институционализацију, или, пак, тако да постојеће стање захтијева промјену у смислу већег степена привредног и друштвеног јединства у условима пуне националне равноправности и

ситуације кад не може доћи ни до каквог мајоризирања. С обзиром на објективну ситуацију коју већ имамо у пракси, у привредној дезинтеграцији, републичкој затворености и интересним супротностима коју таква ситуација раба, сигурно је да ће то доћи до изражаја и у Вијећу народа, ако се формира како се предлаже. Међутим, кад је ситуација објективно већ таква, можда оваква улога Вијећа народа пружа шансе да се то стање превазиђе. Спорна питања изићи ће сад из круга уских политичких врхова пред јавност, на видјело. У таквој ситуацији јасније ће се видјети извори разлика и разилажења, стварни разлози и мотиви који стоје иза одговарајућих ставова. На тај начин, Вијеће народа и остали политички фактори преко њега преузимају за своју дјелатност и опредељења отворену одговорност, која је до сада била апстрактна.

Може се с доста разлога очекивати да ће наша јавност дјеловати интегративно, да ће бити против сепаратистичких и хегемонистичких тенденција и интересних ускиости и искључивости. У таквим условима отвореног дјелања пред судом наше јавности појавиће се нужност да се отворе интеграциони процеси, да се уклоне политичке и друге сметње које томе стоје на путу, или, у супротном, да се иде путем даљег, али сада отвореног, учвршћивања подвојености и аутархичности, путем који води ка једној лабавој и перспективној заједници — конфедерацији. Разумије се, да даљи наш развитак у овом погледу не зависи само од улоге Вијећа народа, него од односа снага у нашем друштву.

Проф. др Драгомир Стојчевић: О КАНДИДОВАЊУ ПОСЛАНИКА. — Питање ко и како кандидује посланике несумњиво је најважније питање изборног система, јер ко кандидује — тај у ствари и бира посланике, нарочито тамо где се истиче само једна кандидатска листа. Па и тамо где су истакнута два или три кандидата, утицај бирача на изборима је сразмерно врло мали, јер они не могу ништа друго него да изаберу једнога од њих. Зато је за заиста демократске изборе потребно обезбедити максимално учешће бирача у кандидовању.

Садањи изборни систем је покушао да то оствари преко зборових бирача. Али, сви ћемо се сложити, он у томе није успео. Има за то много разлога, међу којима је сигурно врло важан: неактивност организација Социјалистичког савеза и Савеза комуниста и отуда њихова неспособност да мобилишу бираче у предизборној активности. Али исто тако важан разлог лежи и у томе што се и на зборовима бирача најчешће ствар свршавала на томе да се окупљеним бирачима представи кандидат који је већ негде у неком централном форуму изабран. Ако и није тако било увек, ипак грађани (изузев оних за које се обично каже да су „наивни“ или „идеалисти“) имају осећање да је тако. Томе доприноси и изјашњавање акламацијом на зборовима бирача и, понекад, неумешност људи који те зборове воде.

Мени се чини да бисмо и најбоље кандидате одабрали и учинили да баш грађани, бирачи, обаве тај најважнији део избора, ако бисмо поставили као правило да људи који се осећају способним за обављање дужности посланика и који то желе, сами покрећу питање своје кандидатуре, с тим да бирачи гласањем одлуче ко ће од претендента бити кандидован.

То значи да би, у једном дужем предизборном периоду, требало омогућити свакоме ко то жели (и испуњава неке формалне услове који би били прописани, а не много строги) да агитује за себе или другог, да, на формалним или неформалним зборовима, кроз штампу, радио и телевизију, истиче своју жељу да буде кандидован и своја гледишта о свим актуелним питањима — општим и локалним, да покаже своје способности, заинтересованост за решавање друштвених проблема и све друго што би привукло пажњу бирача. Затим би, до одређеног дана, требало уписати у листу претендента све оне који испуњавају неке услове (нпр. досадањи друштвени рад — не би нпр. требало да буде савезни посланик ко није пре тога био члан неког другог органа власти; одређени број грађана који

подржавају његову кандидатуру и т. сл.). Затим би бирачи у мањим јединицама него што је изборни срез (нпр. свако село, или трећина, четвртина, петина изборног среза) тајним гласањем одлучили ко ће од уписаних претендента бити њихов кандидат. Зато би требало, опет, оставити један рок у коме ће овако одабрани кандидати, истим средствима као и у претходној агитацији, агитовати за свој избор. При том би добро било организовати њихове заједничке иступе, полемике, дати могућност бирачима да им постављају питања и т. сл. Најзад би, између свих који су на предизборима кандидовани, бирачи на дан избора изабрали посланике.

Демократичност овог система мислим да не треба много бранити. Могло би се приговорити да он пружа могућност да се неко демагогијом или преко неформалних група наметне за кандидата. Али наши бирачи су већ од сада показали довољно способности да разликују право од лажног а, уосталом, ту су Савез комуниста и Социјалистички савез да својом активношћу открију лажи и помогну бирачима при одлучивању. Ако у томе понегде не успеју, доказаће само своју неспособност и доказаће да не уживају поверење бирача. Дакле, СК и СС треба не да истичу кандидате, него да се боре да буду истакнути најбољи од претендента.

Могло би се приговорити и то да су то двоструки избори, који ангажују много и бираче и материјална средства. То је у извесној мери, можда, тачно, али ми баш треба да настојимо да што више заинтересујемо и ангажујемо бираче око избора посланика. Што се тиче трошкова, то је знатно повећање, које ће бити вишеструко надокнађено квалитетом скупштинског рада и поверењем грађана у овако изабране органе власти. Уосталом, демократија је скупа и са тиме треба рачунати.

О ХУМАНИЗАЦИЈИ ИЗВРШЕЊА СМРТНЕ КАЗНЕ

У нашој јавности, од најширег круга грађана, јавило се онедавно посебно интересовање за смртну казну. До тога је, углавном, дошло после неких случајева организованих разбојничких напада у већим градовима, којима је дат широк публицитет путем свих средстава јавног обавештавања. По начину извршења, усред дана и на јавним местима, по високим износима новца који су били циљ пљачке и по безобзирности према људским животима, ова разбојништва имају вид посебно тешког криминала, гангстерских препада, какви се већ деценијама врше у индустријски развијеним земљама. Економски развитак и све гушћа насељеност у градовима као да погодују и код нас овој врсти криминала. Реакција најшире јавности — нарочито у професијама где се налазе потенцијалне жртве, свуда где се ради с новцем — носи у себи и бојазан од нових случајева. Разумљиво је што се у старом спору око смртне казне код нас јавља плина расположења које не иде у прилог њеном укидању а ни ограничавању. С правом или не, у смртној казни многи виде меру која ће у самом почетку сузбити овај за нас нови вид разбојништва, ако та казна буде ригорозно примењивана.

У нашем систему казни, по Уставу, смртна казна може се изузетно предвидети само савезним законом за најтежа кривична дела и може се изрећи само за најтеже облике таквих дела. Одредбама Кривичног законика прописана је за нека од кривичних дела против народа и државе, против човечности и међународног права, против живота и тела, против имовине и против оружаних снага, а и када је прописана, по изреченој