

*Др Јован Борђевић: УВОДНА РЕЧ О НЕКИМ ОСНОВНИМ
ПОЛИТИЧКИМ И УСТАВНОПРАВНИМ ПИТАЊИМА
УСТАВНИХ ПРОМЕНА*

1. Не мислим да држим неко опсежније излагање и предавање о проблему уставних амандмана, већ више да укажем на нека питања која евентуално могу да олакшају дискусију. Сматрам да је много битније у овом моменту чути мишљење оних који нису имали прилику да непосредно учествују у формулисању овог текста и да је корисније, нарочито за вас који сте у току свих теоријских и стручних проблема амандмана, да се не бавим самим текстом већ више његовом оценом, описом његове, да тако кажем, унутрашње анатомије и неким општим аспектима уставноправног стања поводом амандмана данас.

Рад на амандманима текао је на релативно уобичајен начин и израз је једне политичке ситуације која је створена код нас последњих година и која је оцењена као пуна разних противречности и унутрашњих тешкоћа које су довеле до блокаде целог политичког система, а нарочито у функционисању федерације и у односима између ње и република.

Сагласно томе, рад на овом уставном тексту није текао према класичном методу једног систематског и рационалног рада, већ је пошао од идеје да је нужно наћи компромис и споразум у једној конфликтној ситуацији у којој су више или мање биле дефинисане противположене снаге у атмосфери у којој су акумулирани разни конфликти, нарочито национални, па и узајамна неповерења.

За научни рад, наравно, то су врло тешки услови. Зависити од политичких компромиса и извесних дијагонала више или мање артикулисаних интереса, то је за науку таква ситуација из које је врло тешко изићи. Зато су научни радници који су донекле учествовали у том целом послу имали унутрашње дилеме, као и моралне и интелектуалне кризе.

Међутим, остављајући по страни процес рада — а сваки процес рада делимично је и лутање и никад нема унапред обезбеђених рационалних путева и дефинитивних полазних тачака, чак и кад их има уопштених, — оно што хоћу овде нарочито да нагласим, и што је донекле дошло до изражаја у самој концепцији и у низу формулација, то је крајње прагматички став у оцени проблема које треба мењати и у начину на који то треба да се изврши. Тај крајње уситњени прагматизам, који је у ствари један елементарни прагматизам, прагматизам једног неразвијеног и унутра прилично подељеног и супротстављеног друштва, чинио је да до краја није

могао да се направи ни један стварнији компромис између извесних различитих концепата који су постојали у погледу на нека основна питања, нарочито на најбитнија питања структуре федерације и односа између федерације и република.

У садашњем тренутку још немамо коначне формулације извесних поставки које објављени амандмани садрже, тако да ћу се задржати углавном на оцени оног текста који је објављен. Иако ће се можда нека питања другачије или евентуално боље решити, мислим да битних промена неће бити. У осталом, ја ћу много више бити наклоњен да говорим нешто о питањима која се постављају поводом овог текста, односно поводом оваквог начина решавања неких битних друштвено-економских и политичких питања нашег друштва, него што ћу улазити у стручну оцену текста који је вама добро познат, а вама не треба никакав посебан техничко-правни коментар. У сваком случају овакав текст какав је презентирани, и евентуално бољи који ће доћи, још увек пати од једне уставноправне незрелости, флуидности и недовршености. Да би се то битније избегло, било је и мало времена, а и снаге које су носиле посао не могу се похвалити великом инвентивношћу и одушевљењем за високи квалитет. Поред тога, овога, пута су били битнији рачуни и интереси република да би могло да дође до текста који би био подигнут на виши научни и стручни ниво, бар на ниво текста Устава од 1963. године.

2. Три су подручја углавном решавана овим амандманима. Једно — које се назива „друштвено-економски односи“, а које се у ствари односи на промену и допуну одредаба у друштвеној расподели, „о минулом раду“, тј. о омогућавању извесне циркулације друштвених средстава, а пре свега, о економском и квази правном решењу друштвене репродукције, која постаје право организација „удруженог рада“. Ту је уједно нашло много места уређење режима тзв. личног рада, што је само по себи карактеристично за саме те промене и за однос према Уставу и према уставним променама.

Друго подручје је структура федерације, а треће њена организација.

Оно што са гледишта правника, а нарочито са гледишта уставног права у целини представља недостатак овог текста, састоји се у томе што је он умногоме прешао и најшире схваћени концепт амандмана. Иако је било правне могућности да се амандмански реши политички проблем који је био отворен, за који је било нужно тражити оваква или онаква решења, у ствари ми смо добили један скоро паралелни, „додатни“ устав, амандмански устав, који ће представљати велике компликације за примену и за учвршћење уставности и законитости у нашем друштву. Ни у том целом послу нема извесне доследности, негде се решавало на амандмански начин, односно поједина питања су се регулисала као допуна или промене извесних уставних одредаба, а опет на другом подручју Устав се више-мање поново репродуковао, уз неке друге, нове одредбе. То се нарочито тиче Председништва Републике Југославије и неких других организационих питања федерације.

Највише ћу се бавити проблемима федерације и организације власти, јер мислим да су они централни, а што се тиче извесних стручних и теоријских проблема друштвено-економских односа, разумљиво је да има овде

компетентнијих другова који ће казати своју реч и о тим питањима. Са гледишта уставно-правног писца и теоретичара могу да изразим, оно што је у сваком случају ван спора, да одредбе о друштвено-економским односима углавном пате, поред декларативности, тешке квази-стручне терминологије и компликованог начина изражавања, од две слабости које се морају отклонити да би оне могле уопште постати интегрални део Устава.

Прво, оне уносе у Устав поједине материје које нису уставотворне. Тенденција је нарочито у послератном периоду да се у устав уносе неуставне материје из разних разлога; у нашем конкретном случају, постојале су очигледне тежње да се „своја концепција“ обезбеди, да се „свој интерес“ закује и учврсти, да се постигне приоритет или и чак да се већ сад прејудуцира нови устав. Има, наравно, ту и незнања о томе шта је устав, јер се сматра да је све што се унесе у устав, — уставноправно, без обзира шта се и како се уноси.

Друго, оно што је најбитније то је да су, не само у квантитативном него и у квалитативном погледу, те одредбе — нарочито амандмани од ХХI—ХХV — дате на начин који у знатном делу није уставноправно регулисан, тако да је оно што изгледа да се гарантује и да се утврђује — само вербално и декларативно се наводи. Уставна санкција и ограниченост власти, та логика није нашла довољно места. Тиме је вануставна материја праћена одсуством правих уставноправних норми.

Једна ригорозна и минуциозна правна критика могла би се још оштрије изразити о овим и низу других слабости.

3. Само ове напомене су довољне да покажу нужност јавне дебате о амандманима где долази свестрани и критички претрес у стручним форумима. Само од овакве дебате можемо очекивати да се овај и овакав „амандмански устав“ који већ компликује уставни систем, па према томе и економски и политички систем, изрази на много концизнији и уставноправни начин. То би могло допринети да се смање компликације, противречности и конфликти у функционисању привреде, а нарочито у успостављању друштвених односа и демократских права људи — уколико су поједине одредбе и оријентисане у том правцу, што је исто тако једно теоријско питање на које може да одговори једна минуциозна теоријска анализа укључујући и стручно-правну.

У редовима наших интелектуалаца — у Србији нарочито — ван сваке је дилеме да дебата о уставним амандманима мора бити до краја отворена, слободна и критичка. Ако то не буде, разумљиво је, да и оне снаге које су ангажоване да у датој ситуацији прихвате извесну оријентацију, да је исправе и да омогуће да се она адекватније изрази — неће доћи до изражаја, што ће нарочито појачати улогу других снага које су до данас више утицале на идејну и стручну страну у формлисању устава. Конзервативизам у теорији и политици иде „руку под руку“ са идејним и сличним компликацијама и конфузијама.

Поред тога истакао бих, — што су усталом показале већ прве дискусије о амандманима и сигурно ће наша дискусија то и потврдити — да ми немамо никаквих разлога да дискусију сведемо на неко одобравање, на формално саглашавање или на извесне мање-више правно-техничке примедбе. Да би се могле дати одговарајуће стручне примедбе у погледу уса-

вршавања, морају се јасно видети интенције и основни принципи Устава и имати одговарајући односи према њима.

С друге стране, мислим да би требало у нашим стручним и научним круговима, па и у нашој јавности да се избегава друга крајност, а то је да се ова дискусија претвори од неформалне — у формалистичку. Формалистичка је и крајње вербална дискусија која полази од извесних а *priori* прихваћених ставова преузетих из одговарајућег арсенала правне теорије, ма колико да су појмови и концепти оправдани у датим условима, и да се на основу тога цени једна конкретна политичка ситуација која се у ствари решава променом Устава.

Покушаћу овде да објасним, да бих дао елементе за оцену, чак и за извесне оријентације у дискусији, да ситуација која је последњих година створена у земљи представља једну више или мање објективну стварност са низом примеса субјективности. Али субјективне снаге у нашем друштву још увек врше одлучујући утицај. Оне то често прикривају тиме што тврде да је створено стање било неопходно, да су акумулиране тешкоће које се сад морају отклањати новом организацијом. Без обзира на све то, субјективне снаге стварају објективне ситуације које после делују као материјалне снаге. Поред њих, постоји стање објективних ситуација, које произилази из противречнога и променљивог бића друштва и његове структуре. Ова схватања морају бити полазна тачка за оцену оправданости, смера и значаја покренутих уставних промена.

4. У тренутку када је донета одлука да се ове промене врше имали смо једну, како се то каже, „кризну“ политичку ситуацију; постојала је криза не само федерације, него и криза самог политичког система.

Та криза и данас постоји, без обзира што се још увек поједини људи плаше да кажу — криза. Криза не мора бити безизлазна. Криза може носити и извесне елементе преласка у једно ново и адекватније стање, као што може бити и носилац извесних дезинтеграција одговарајућих стања.

У тој кризи код нас има и једне и друге шансе, једне и друге могућности као у свакој објективној кризи. Промене које су формулисане у амандманима су израз ове противречности. У њима налазимо, поред жеље и потребе да се криза преброди и да се отворе бољи услови за развитак нашег друштва и функционисање његових тела и органа, и елементе несналажсња, дељења и рушења чије последице се не сагледавају или се чак хоће. Неки у променама виде путеве отклањања или смањења кризе а други су наклоњени да одрже кризу и заоштравају је. При томе је јасно да прави излаз и домаћа промена не зависи од механизма него од других односа и снага. Али, наравно, њихово деловање не може данас да се сасвим и предвиди, нити се оно може Уставом усмерити — у овом историјском тренутку у коме се ми налазимо, док наше друштво не изађе из једног објективно тешког економског, политичког, идеолошког стања, у коме се налазе односи неповерења и недовољне оријентисаности субјективних фактора.

Основна криза која карактерише ово друштво изражена је у једној оштријој противречности, која се увек јавља на једном релативно вишем нивоу економског развитака, између развијених и неразвијених република и крајева у нашој земљи. Ми обично заборављамо ту, једну од основних

противречности савременог света која врло оштро, често неочекивано оштро, делује и у нашем друштву. С друге стране, ми смо ушли у кризу једног концепта јединства, који се код нас заснивао на једној револуционарној идеологији и на јединственој власти и политици. Она је била праћена и обећањима да ће социјалистичке снаге довести до веће интеграције, и према томе, да ће давати базу за стварније јединство у једној заједници која је од самог почетка у ствари била много сложенија и много тежа него што смо мислили. Али та заједница је била и остала не само подељена на развијене и неразвијене републике, него је и вишенационална, и то више национална на врло компликован и специфичан начин који је карактеристичан за Балкан, нашу прошлост и духовну структуру.

У новим условима тржишне привреде, недоследне демократизације и спорог савлађивања заосталости и пасивности основи овог јединства су пуцали. То је отворило кризу.

Ова, криза јединства — идејног и политичког — довела је — нарочито у вези са сменом генерација — до стварања извесних нових друштвених група које су почеле да преузимају одлучујући утицај у појединим републикама и преко република у федерацији; група које имају често друкчију визију социјализма и организовања друштва и федерације, тј. различиту од оне коју су имале генерације оних који су носили револуцију и генерације које су произишле из ње и биле образоване, да тако кажем, у једном специфичном револуционарном заносу и наивности.

У сваком случају, десила се једна дубока промена, која је, с обзиром на то да су почетна и бојажлива демократизација наших односа, неразвијено самоуправљање а нарочито недовољно организовано тржиште унели елементе интереса и борбе интереса, да се цео концепт суштине и развитка социјализма помеша са једном збуњеном интересном и економском јуриспруденцијом и са једном тржишном и такмичарском борбом. Разуме се, да у тим условима једна прагматичка политичка генерација приступа проблемима нашег друштва — и самом социјализму, демократији, економским односима и улози федерације — на други начин. Пошто је она у једном заосталом друштву прагматистичка, она то није на аутентичан начин него на политизирани, непосредно интересни начин. Отуда су њени погледи морали пасти на ниво оцене и основних друштвених проблема са гледишта „рачунице“, етатистичког схватања нације па и национализма. То се дешава у тренутку када нација — и то је објективна страна ових промена коју исто тако морамо узети у обзир приликом анализирања промена — почиње у целом свету поново да постаје један од врло детерминирајућих фактора људске историје и у чијим смо ми процесима.

Нећу овде да улазим у то колико је у суштини нација у многоме попримила и неке друге захтеве и тенденције и то не само еманципаторске, већ и доминирајуће и хегемонистичке, ни зашто је у ствари национална држава постала оквир за формирање социјализма и за развитак социјализма скоро у целом свету. Почевши од Совјетског Савеза, који је једна типично национална политичка држава и све су друге социјалистичке земље више-мање прихватиле један национални оквир или су биле приморане да у оквиру нације решавају основне проблеме egzистенције и развитка социјализма.

Међутим, у једном сложеном националном телу, где постоје велике разлике између нација, ови процеси су довели до релативне „експлозије“ националног питања, која је утолико карактеристичнија јер национално питање Југославије није било решено ни у револуцији до краја, ни у својој суштини, нити је оно одмах после рата улазило у фазу једног демократског решавања. Оно се јавило не само у питању тзв. равноправности и међунационалних односа, него у погледу самог изражавања националног идентитета односно бића појединих југословенских нација које имају свим различиту историју, ниво развитака, извесне психолошке или друге мотивације. Услед тога оне у ствари концепт „уједињавања“ и концепт заједнице никада нису доживеле као један стварни објективно дати концепт за који се сви у истој мери залажу јер ни објективни услови нису били исти за сваку нацију.

Ми смо се ту варали, то је нарочито карактеристично за Србију и за српски народ, који је био оптерећен једном хипотеком југословенства и јединства, да је постојао један јединствени концепт заједнице у Југославији. Заједница за сваког не значи исто.

Јединствени концепт заједнице (Југославија) није постојао, нити је могао постојати, нити данас постоји. Да је постојао не би тако лако могао бити оспорен и допустити да се појаве извесне снаге не само националне идентификације и националне динамике, него — пошто се ради о једном неразвијенијем свету, свету који је изгубио једну одговарајућу идејно-политичку оријентацију — и спреге националне афирмације са национализмом, и то национализмом у једном облику који је више нетолерантан, агресиван, ситничав и негативан, него што је то у неком другом, развијенијем свету. Истина, у крајњој линији, нема велике разлике између национализма, јер после француске револуције а нарочито од Комуне, сви национализми више-мање носе исте слабости — мислим на њих као на идеологију а не као национално осећање — као и национализми на Балкану.

Ово питање решавања националних односа, тј. остваривања нација не може се подценити и погрешно је ако оно не буде једна од полазних тачака на нашим расправљањима.

Према томе, било би научно неоправдано и не би у ствари помагало разумевању и решавању свих ових сложених противречности и проблема ако би се стање ствари само оцењивало са гледишта једног организационог модела вишенационалне заједнице, модела који би *a priori* давао приоритет овом или оном облику федерализма, називао се он конфедерација или федерација или нешто друго. Битно је утврдити који су услови, и објективни и субјективни, и позитивни и негативни, определили настало политичко стање, тј. ситуацију која се у овим амандманима више назире него што се решава и да ли се нашао један артикулисани, одговарајући систем који омогућује да се у интересу социјализма, демократије и слободе ови проблеми реше, или ће напротив цео тај инструментариј, цео тај нови систем артикулисања да ствара нове тешкоће и нове конфликте.

По себи се разуме, да ја ни најмање не оспиравам употребу појмова и концепата у анализи, као што сам противан маниру који се обично код нас употребљава кад не може до краја да се аргументише, а то је да

нешто што је антиконцепт у једном другом смислу, односно да се једна негација сваког утврђеног концепта проглашава да је наша специфичност, да је то једна новина, да је то наше, да не може да буде на другом месту пошто је наше, а ми смо тако особени да смо изван света. Сматрати да све на свету можемо да објаснимо кроз своје специфичности: да сваки свој догађај услед тога оправдамо — је мистификација а не мисао.

Тих и других мистификација и митова морамо се ослободити. Наравно, ту не мислим на нашу интелектуалну средину, мада она пати од извесне привржености појединим апстрактним концептима иза којих се крију и одговарајуће усвојене идеолошке и сличне вредности, а није ни довољно демистификована и демистификујућа.

5. Основни политички проблем који ови амандмани нису решили, а који је откривен, састоји се у противречности између политичке државе и самоуправљања. Они пре уводе један мешовити политички систем електичном мешавином постојећег и релативно новог политичког система, претежно заснованог на државној идеологији република и национализма.

Најслабија тачка у свим овим амандманима је овај мешовити систем, не мешовити у смислу у коме га је схватао Монтескије, јер је сваки политички систем у извесном смислу мешовит. Амандмани настоје, напротив, да у једној мешовитој структури траже једну политичку равнотежу а не успевају да нађу рационални систем артикулације за разрешавање многих противречности које у нашем друштву постоје. Суштину тих противречности у политичком смислу чини сукоб између демократије и против-демократије, између спрега бирократско-технократских снага, које покушавају да се успоставе у друштву, и једне самоуправне емпирије која је услов и гарант у нашим условима за чување и развијање демократије коју и радника класа и шире масе наших грађана хоће, за њу се бориле и неће олако да је испусте из руку.

Ако пођемо од тога, с правом можемо оцењивати ове амандмане, нарочито на плану федерације и њене структуре и организације, као склоп мешаних облика и мешаних принципа.

Несумњиво је, да у оваквом једном сложеном друштву као што је наше, а нема друштва које није сложено, и које је оптерећено извесним и супротним тежњама и могућностима, тражење неког „чистог“ и „идеалног“ политичког система било би наивно и само би помагало онима који руше сваки политички систем и који су наклоњени да успостављају један груби систем доминације. Али, сваки животи политички систем може бити и рационалан и у својој мешовитости. Али федерација не може да се остварује на конфедералан начин и кад има у себи оправдане конфедеративне елементе.

То поставља проблем тзв. компромиса, који су довели не само до уношења елемената конфедерализма, који постоје у низу федералних система и који могу бити напредни и позитивни ако одговарају извесним демократским стањима и омогућавају да се лакше решавају заједничка питања. Али, у амандманима има извесних покушаја да се у оквиру прихваћене федерације уноси једна структура која није само конфедерализам, него која је у ствари један, да тако кажем, међурепублички „федерализам“, државног а не друштвеног типа. Има инстанци да се републике

интегрирају у федерацију и поред федерације, или да у име федерације врше њене функције. То је објективна противречност која чини један систем не само нерационалним и нефункционалним него уноси и такве елементе који, поред дисфункционалности, могу стварати нове конфликте и подржавати оне снаге које су у ствари карактеристичне по свом утицају на цео систем амандмана. То су снаге које су више наклонене, у овој етапи, да се наслоне на политичку државу, нарочито на републику и да помоћу ње решавају, поред питања своје егзистенције, и извесна отворена економска и политичка питања друштва. Оне не носе демократију нити могу бити градитељи самоуправног политичког система.

У томе је онај чвор који се завеао у политичкој пракси. Са гледишта Устава би се могла наћи и боља решења него што су она у амандманима. Али ако се она не постигну у реалном политичком систему и политичкој пракси, уставна решења су немоћна и кад су „савршена“, а то никад нису.

Поред тога стварна решења и сам политички систем зависе од класне структуре, друштвених односа и од нових друштвено-економских група и појава које су код нас недовољно испитиване. Али је јасно да је, та „основна структура“ допустила да се, после двадесет пет година, олако експериментише са политичким системом. То се може учинити зато што још немамо превагу друштва у односу на власт, што смо сами пустили да власт односно политика „креира“ друштво, бар у оној мери у којој она то може. Последица је да још немамо стабилне, независне демократске институције, смеле и чврсте борце за социјалистичку демократију и самоуправну оријентацију, коју могу да ограниче — ако не и да зауставе — извесну арбитрност и волунтаризам који владају, иако је јасно да се тим путем не може напредовати ни боље управљати и живети.

То су неколико погледа и оцена које сам хтео да истакнем као допринос једној свестраној анализи, која треба да пође од дубине овог друштва, његових односа и његових снага, а да се не задовољи да се клиза по извесним површинама и чак и извесним привлачним појмовима и речима. Тако и почиње научна дебата.

Др Павле Ристић: НЕКА ПИТАЊА У ВЕЗИ СА НАЦРТОМ АМАНДМАНА XX.

Треба говорити о суштини ствари, иначе не видим праву сврху овом састанку. Наш позив захтева то од нас. Стога метод који је у току и поводом уставних промена не одговара научно — који је наш уобичајени метод, а који наравно није жрвањ за млевење и моделирање свести и мишљења јавности, чији су део и научни радници.

Ако овакав начин вођења расправе, какав је у току, можда и може одговарати активној политици, он не може задовољити правну, политичку и уопште друштвене науке. Чини се да ове науке нису у стању да сваки