

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

закључак формалне или неформалне институције одмах теоријски и образложе.

Решења и принципи који су нам понуђени текстовима објављених нацрта амандмана у виду једнакости, паритета, суверености, социјализма итд. често су супротстављени једно другоме, па укомпоновани на бази компромиса дају једну противуречну и недоследну целину која се, по мом дубоком уверењу, тешко може реализовати. Основни недостатак оваквог концепта јесте у томе што изражава неразвијене демократске односе спутане различитим традиционализмима због чега и није довољно јасно дошла до изражаја аутентична демократска мисао наших грађана. Примедбе које су последњих дана изражене у погледу извесних решења у текстовима нацрта амандмана резултат су не само недостатака произашлих из метода који је употребљен, већ, више садржинске стране проблема. То је свакако најбољи доказ да упркос израженим жељама о једносмерној дискусији, свако разуме шта значи право на слободу дискусије и одлучивања које је наш друштвено-политички развој већ чврсто усадио у темеље самоуправне социјалистичке демократије.

Стога, са пуним уверењем да ће се наш демократски систем показати способним да прими и верификује мишљење и ставове који имају друштвену вредност, хоћу да говорим о питању које је од значаја за Југославију као целину, као заједницу, а односи се на њен ужи део и рекао бих један од значајнијих, јер такву тежину има географски, привредни, национални и политички положај Социјалистичка Република Србија.

Не може а да се не истакне да је принцип једнакости један од основних принципа демократије и данас све више наглашених принципа у савременом свету за који се Социјалистичка Југославија од свога постанка запажено и са успехом бори. Стога није чудо што је тај принцип нашао наглашено место у предлоženим текстовима уставних амандмана, као и у образложењу. Но, свакако, да и његова реализација мора имати пуно значење, по функцији и по остваривању.

Оно што овде тренутно привлачи пажњу јесте у каквом је односу тај принцип, у примени, према СР Србији?

На основу овога принципа, а уз прихватање гледишта да су социјалистичке републике суверене државе, као што то произилази из амандмана XX. тач. 3. рекло би се да је остваривање принципа једнакости социјалистичких република и потпуности задовољено. Међутим, амандман XX тач. 4. и 5. утврђује, а много детаљније и изразитије је то спроведено кроз друге амандмане (XXVII, XXVIII, XXX, XXXII, XXXV итд.) да у СР Србији постоје две социјалистичке аутономне покрајине, које према уставно-правном третману постају конститутивни елементи југословенске федерације. То се види пре свега из њиховог фактичког третирања од стране ових текстова. Али пошто су то законски текстови, ово има још већи значај него што је то фактички. На то указују чињенице као што су: право вета, представљање у органима федерације са правом самосталног одлучивања, иако, истине ради треба рећи, предложени уставни амандмани нигде нису покрајине прогласили формално за републике.

Изгледа да до овакве ситуације долази услед недовољно јасно образложеног и схваћеног појма којим се жели да објасни положај социјали-

стичких аутономних покрајина, а тај је: да су аутономије елеменат југословенског федерализма. Стога треба поћи од онога што је дато, али га третирати као да је задато, тј. објаснити шта то значи. После овога може се тек схватити право место и улога друштвено-политичке заједнице као што је то покрајина у систему југословенске федерације, која се, то се може са сигурношћу тврдити, заснива на једном врло широком политичко-теоретском схватању федерализма.

Опште је познато да је однос између републике, тј. државне заједнице и аутономије један читав комплекс односа који се не може до краја прецизирати, јер има много политичког у себи, а често и психолошког. Али у једној тачки, коју је утврдила теорија као граничну тачку, нема сумње да постоје сагласна мишљења како се разазнаје оно што је аутономија (код нас један вид аутономије има уставни назив покрајина), од онога што се у науци зове држава или државна заједница. То сагласно мишљење науке састоји се у томе да не постоји знак једнакости између ове две институције. Прелажење ове граничне тачке показује да се ради о једној истој институцији — па ма какво име јој се давало. Ово произилази из извесних одредаби амандмана XX. и амандмана XXVIII, XXXI, XXXII, XXXIV као и амандмана XXXV где се говори о суверенитету, праву вета и председништву СФРЈ, што фактички значи стварање нових федералних јединица. Међутим, одредбе о аутономијама и нису начелног карактера. То су одредбе о покрајинама и не односе се на све федералне јединице, на све субјекте федерације, већ обавезују само СР Србију. Стога, већ и почетни став о аутономијама као елементима југословенског федерализма није тачан, јер се не односи на карактер југословенског концепта федерализма уопште, већ на уставноправну организацију једне федералне јединице. Наиме, из овога се може закључити да аутономија и није општа карактеристика југословенског федерализма. Ова констатација није нова, то је констатовано већ приликом последње промене устава 1967/68. године.

Стога се и цео проблем теоријски, па и фактички, врло компликује. Не поштујући основне закључке и ставове теорије о односима у федеративној заједници, а посебно оне о односима између субјеката федерације, тј. државно правних јединица, са једне и аутономије са друге стране, текстови објективно нису могли да поштују и други основни принцип, који је неприкосновено право сваке федералне јединице, а нарочито онај који треба да одражава демократски вид удруживања. То је право на самоорганизовање сваке федералне јединице.

Одредбе ових нацрта амандмана које се односе на покрајине и којих има у толиком броју да се лобија утисак да је такође једна од функција федерације утврђивање одређеног типа односа између Социјалистичке Републике Србије и покрајина и тиме унапред одређује положај и статус ових других, ограничавајући истовремено у доброј мери Устав Социјалистичке Републике Србије да то учини.

Начелно, са теоријског становишта посматран овај проблем, не може се а priori негирати потреба за стварањем нових федералних јединица. Када се ово чини, то је онда израз друштвеног и политичког развоја народа окупљеног у федерацији и стварних промена које сам живот ствара. Али поступак који је примењен показује да се прихвата заобилазан начин

да се кроз поистовећивање права покрајина са правима републике у лословима федерације постигне циљ, тј. фактичко претварање покрајине у федералну јединицу. Разуме се да је ово морало доћи у колизију са принципом суверености СР Србије, као конститутивног субјекта југословенске федеративне заједнице.

Бољи пут са теоријског становишта свакако је онај који би пошао од супротног правца. СР Србија треба да уреди односе путем свога устава са покрајинама које су у њеном саставу и да онда као таква нађе одраза и утврди свој статус у југословенском федеративном уставу. Иначе, прихваћени метод може послужити као нежељени преседан.

Несумњиво је да је аутономија елеменат федерализма, али је исто тако аутономија у тој мери широк појам да она може значити општину као и неку другу институцију. Ово стога што аутономија као теоријски концепт није никада противна федерализму, као теоријском концепту. Напротив, ова два појма су допуњујућа и право значење имају онда када су заједно. Међутим, неспоразум настаје када се ово питање почиње волунаристички да тумачи, а то је онда када се поистовећује теоријски концепт са реалношћу. У нашем систему аутономија је елеменат југословенског федерализма само условно, јер не постоји начелна одредба о томе. Одредбе из Устава од 1963. године члан 111. ст. 1. и 2. као и чл. 112. замењени су амандманом XVIII, а садашњи текстови предложених амандмана још више се удаљују од тога. Но, ово је само могуће размишљање у једном правцу, које не треба одбацити, јер има потврде у постојећим предлозима за овакав став. Али, узмимо да је аутономија елеменат федерализма, зашта такође има потврде у нашем систему јер она заиста има одређено учешће у структури и одлучивању на нивоу федерације, јер је то тако нашим уставом утврђено. Али не треба заборавити и чињеницу да аутономија није елемент сваког конкретно оствариваног концепта федерализма.

Аутономија у нашем систему има тако-звану функционалну димензију, што је и чини аутономијом, али аутономија не може имати и тако-звану хоризонталну димензију што чини да она није федерална јединица те не може имати сва права као и федерална јединица, а нарочито не нека из области суверенитета. Јер ако би то био случај онда би се било у присутности државно-правне институције, а не аутономне. Због тога аутономија као елеменат федерализма не може да буде конститутивни субјекат федерације. Но, нацрти уставних амандмана су у том погледу отишли даље него што је то теорија и уставна пракса до сада у свету исказала. Због тога је и дошао у питање суверенитет Републике Србије и карактер покрајина у томе смислу да се поставља питање да ли су оне аутономије или федералне јединице, што има врло великих практичних последица. Иначе колико је познато политичко-правној мисли федерацију нису никада конституисале аутономије, већ само државе.

Поистовећивање теоријског концепта и принципа аутономије са оним што се у пракси код нас креирало као облик организације власти и заједнице и што се назива покрајина (а раније је постојао и назив област и то не само у Републици Србији) па се иза ових назива стави знак једнакости и напише Федерална јединица потпуно је неоправдано политички, а са научног гледишта неодрживо. Оно што имамо у пракси као остварива-

ње аутономије под називом Социјалистичка аутономна покрајина, то је само доказ да је југословенски концепт федерализма такав да садржи и аутономију као свој саставни део, али то не мења и суштину аутономије. У прилог овоме иде и чињеница да аутономија није у федеративном односу са федерацијом, па ни са републиком. Разуме се да код овога третирања проблема и на овакав начин, треба имати у виду резерву која је дата раније у том смислу што је положај аутономије онако како је дат у текстовима о којима дискутујемо теоријска енигма, а остаје чињеница да ниједна одредба о њеном статусу није начелног карактера да би се са пуним оправдањем могло говорити о њој као елементу југословенског федерализма. Аутономија је, на против, као што се и види из предложених амандмана саставни део политичког система СР Србије и она живи и изражава се не само кроз покрајину него и кроз Републику Србију. То долази због неких њених специфичности, које свакако нису само специфичности Републике Србије, нити су те специфичности привилегија само Србије. Према томе аутономија није подређена, јер је облик организације власти и заједнице, који је специфичан, због чега има привилегисан карактер, а што није искључиво друштвено-економска и политичко-национална карактеристика СР Србије.

Свакако да је ово врло сложени однос који чини се није нашао прави и адекватан израз у текстовима предложених амандмана. Чак на пр. из тач. 5. амандмана ХХ могу произаћи апсурдне ситуације. Може се претпоставити да је стилизација ове одредбе дошла као резултат настојања да не буде патернализма од стране Срба, као најбројније нације у Југославији и посебно Србије над покрајинама, што је теоријски и у принципу исправно, али не и то да је могући патернализам народности над Србима и то у републици коју српски народ конституише као израз свога суверенитета. Дакле, једна теоријски немогућа конструкција може довести до апсурдних стварних последица чије се економске, политичке и друштвене димензије не могу у овом тренутку јасно сагледати. Историји уставности није до данас познато да народ који изражава суверенитет у својој држави и преко ње, не може да остварује извесна суверена права у појединим њеним деловима. У овом тренутку не треба улазити у питање суверених права која се остварују у општини, што је теоријски посматрано апсурдно — а политички чини се неостварљиво. Незамисливо је да се појам суверенитета веже за елементе који не улазе у садржину тога појма. Свакако да овде није место и тренутак да се улази у теоријско-појмовну дискусију о тако дискутабилном питању као што је суверенитет, који је створен и стваран ван нашег времена и простора у сасвим друкчијој друштвеној средини и са потпуно нама туђим циљевима и оправдањима. Социјалистичка друштвена стварност карактерише се специфичним самоуправним односима и правима и стога далеко превазилази уско и често националистички изражено схватање суверенитета. Дакле, питање суверенитета је врло дискутабилно, а нарочито његова употреба, сврха и циљ. Ово је важно истаћи ради тога јер се у последње време често чује да су амандмани израз политичке реалности и сагласности постигнуте међу различитим концептима о односу између република и њиховог псимања заједнице. Но, то је израз тренутка, као што је то компромис увек, а овим излагањем се

чини покушај да се укаже на последице које могу настати и односе који ће усвајањем ових амандмана добити снагу закона, а то ће бити будућа стварност Југославије и СР Србије у њој.

Све што је до сада речено израз је теоријског и формално-правног тумачења уставних амандмана. С обзиром да су већ на слично исказана мишљења стављене примедбе да су она сувише формалистичка, крута и шематизована, а да је наша стварност испред таквих уоквирених гледишта, богата новим садржајима и облицима. Стога је неопходно рећи неколико речи и о друштвено-политичкој димензији питања о коме је реч. То ће свакако допринети да се цео проблем свестраније сагледа.

Пре свега треба истаћи да су дискусије и размишљања о покрајинама оптерећена, с једне стране, сумњама према свакоме ко о њима говори а није из покрајине и да нема најбоље намере, а с друге стране, ова размишљања су оптерећена шематизмом из уверења да једнообразност њиховог броја даје покрајинама већу друштвено-политичку тежину. Тако је као резултат сплета свих ових компоненти добијено решење, које данас има своју временску тежину и димензију и огледа се у једнаком третману обе аутономне покрајине, што не одговара ни географској, ни економској, ни политичкој, ни друштвеној стварности. Чак не постоји ни једна историјска димензија ових институција. Не треба наглашавати да је један од озбиљних разлога који доказују потребу за постојањем аутономија мешовити национални састав њихових територија, што такође није истоветно. Стога и решење које је нађено кроз текстове предложених амандмана јесте карактеристично за формалистичко и прагматично решавање проблема. Дакле, аутономне покрајине које једва да имају нечег истоветног, имају истоветно уставно-правно решење.

Поставља се питање како је могуће да се све ово не узме озбиљно у обзир. На пример: ако је основни разлог конституисању Аутономне Социјалистичке Покрајине Косово у бројној превази становништва албанске народности, те се овим решава национално питање њихово, онда је то свакако само парцијално решење. Остало је преко 30% од укупног броја Албанаца у Југославији изван Покрајине Косово, у социјалистичким републикама Македонији и Црној Гори (подаци према попису из 1961. године). Поставља се, дакле питање како ће оволики број Албанаца моћи изван Покрајине Косово да остварује своја суверена права и да обезбеди равноправност и у условима када немају своју аутономију, односно аутономну покрајину? Или можда ови Албанци немају потребу или жељу да остварују своја суверена права? Ко може, наиме, гарантовати да ће се ова права и овај њихов положај остваривати. Једини одговор је: Социјалистичка Република Македонија, односно Црна Гора. Чини се да је ово једини могућ и исправан одговор. Али, зато се и даље остаје, нема сумње, без правог одговора на питање једнаког и равноправног третмана свих социјалистичких република од стране уставних текстова. Или се ово питање може и обратно поставити. Непостојање начелне одредбе о аутономији као елементу југословенског федерализма израз је непринципијелног става у решењу националног питања, тј. у оном делу који се односи на народности.

Неоспорно је да нацрти уставних амандмана, свим републикама у којима постоји слична реалност у друштвено-политичком и националном

смислу, поклањају поверење и непредвиђају успостављање аутономних односа за такве средине. Чак и више, они не предвиђају такву могућност ни за убудуће.

Посебно је питање какве све последице могу да произађу из реализовања оваквог Нацрта уставних амандмана. Без сумње најзначајнија последица може бити у јачању националистичког осећања Срба, услед осећања подређености и неједнаког третмана њихове матичне републике. Оваква решења објективно воде ка постепеној дезинтеграцији целине Социјалистичке Србије у границе које то нису ни етнички, ни национално, ни историјски.

Дакле, примедбе овде дате на нацрте уставних амандмана нису у потпуности исцрпене. То није могуће урадити кроз дискусију већ само озбиљном и дубоком анализом стварних односа њихове основаности путем верификовања од стране грађана и народа.

Али чини се да је неоспорно да истицање националног питања као основе за решење међусобних односа, на терену који је национално мешовит, на коме није могуће повући тачне и одређене физичке границе — не може дати ни задовољавајуће резултате. Напротив, само може изазвати нове сукобе. Познато је да се израженом национализму с једне стране, супротставља још јаче изражени национализам на другој страни. То је због тога што они траже суверенитет који изражава повластице и привилегије. Такве теорије и теоријски концепти су у савременом, развијеном, па и оном свету који има тенденцију да се развија, напуштени и превазиђени. Ако не свуда и у пракси, онда сигурно у свести прогресивних група и слојева. Не може се на историјским концептима и институцијама градити модерно друштво. Не може се утврђивањем и учвршћивањем граница и различитих економских, финансијских, пореских третмана и система подстрекати интеграција, очекујући да ће пренаглашене републичке државности потпомоћи афирмацију конкурентног самоуправног демократског система и обезбедити ширење самоуправних права. То је као када би се покушавала угасити ватра бензином.

Међутим, југословенско-социјалистичко друштво има и могућности и снага и институција којима може да савлада тренутну економску, друштвену, уставну и моралну кризу у којој се налази.

Коста Чавошки: УСТАВНОСТ И ПРАВО ВЕТА

У свом излагању говорио бих о начелу уставности и о праву вета.

Могућна су два приступа предложеним уставним променама: 1) разматрање саме основе и темеља амандмана и 2) тражење побољшања и усавршавања у оквирима решења која су већ садржана у амандманима. Овај други приступ тешко се може прихватити. Текст амандмана писан је тешким језиком и нејасним фразама уз бројне нелогичне па и бесмислене одредбе. Тако се у Амандману XXXV, тачка 16, став 3. наводи следеће: „Председник и потпредседник Председништва не могу бити из исте репуб-