

лако постигнут. Само заборављају да додају да о томе неће одлучивати они, већ једна нова генерација која може да буде битно различита. Садашња група политичара, без обзира на различитост националне припадности, потиче из једне исте котерије, која је дуго делала исте погледе и исту судбину и која је заједно дошла на власт. Њима је било лако да стално мењају постојеће и склапају нове договоре, да све доводе у питање сем своје сопствене власти. Али ко њима даје право да овим уставним амандманима везују руке будућој генерацији. Или можда ова садашња генерација властодржаца жели тиме да овековећи своје дело, као што би изгледа желела да овековечи свој живот и своју власт, да учини вечним оно што је увек било пролазно, онај лажни сјај који окружује људе од моћи, који чини њихове апетите јаким а скрупуне слабим, који дух скоројевића чини склоним да верује у непролазност своје власти и свога дела.

Због тога би можда било вредно да поменемо да историја не познаје само редовни односно уставни поступак за промену постојећег устава, већ и неуставни пут односно промену вануставним средствима, да народ нема само дужност да се покорава легитимној власти, већ да изворно располаже правом на отпор и побуну. Још је Томас Џеферсон (Thomas Jefferson) истицао нужност „перманентне револуције“ и потребу да се устав мења сваких двадесет година. „Сачувај нас Боже — писао је он — 20 година без револуције... Која земља може да очува своју слободу ако руководство не осећа да је народ задржао свој дух отпора? Нека се народ сети да узме оружје... Дрво слободe мора се заливати крвљу родољуба и тирана.“ Џеферсон је одредио период од 20 година, јер је веровао да је то довољно да једна нова генерација потпуно преузме све водеће улоге у једном друштву. Изгледа да нама није довољно ни 25 година, јер углавном они исти људи, који су доносили наш први послератни Устав од 1946. године, и сада мењају постојећи. Стога би требало још једном да се запитамо: Да ли ће задатак нас правника бити да тумачимо и бранимо Устав или да доводимо народ до свести о праву на побуну?

### *Др Павле Николић:* ПРЕДСЕДНИШТВО СФРЈ, АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ, САВЕЗНО ИЗВРШНО ВЕЋЕ

Иако је јавна дискусија о уставним амандманима тек почела, имам утисак да је о овим уставним текстовима у досадашњим разговорима скоро све речено, тако да мислим да је тешко нешто ново рећи. Имајући то у виду, ја сам свестан да у погледу питања о којима ћу вечерас да говорим, нећу моћи да истакнем нове аргументе, али — дозвољавајући себи да поновим оно што је до сада речено о овим питањима — желим да о њима кажем своје мишљење.

1. Пре свега, хтео бих да кажем да сматрам, попут многих других, да су ове промене које се предлажу, веома крупне и радикалне, како по обиму тако и по природи онога што мењају. С обзиром да ове бројне про-

мене задиру у оно што је суштаствено — у карактер и егзистенцију целокупне југословенске заједнице, ја бих рекао да су ове промене у нашем политичком и уставном систему чак и судбоносне.

Ако би то било тако, онда сматрам — и то сам једном приликом већ имао могућности да кажем — да је легитимно право свих наших народа и народности, радних људи и грађана, да се непосредно изјасне, али не само кроз дискусију већ и гласањем о таквим променама. Овакве судбоносне промене које предстоје у политичком и уставном систему морају, по моме дубоком уверењу, бити дело њих самих — народа и народности, грађана и радних људи, а не њихових представника, њихових делегата.

Отуда, прва ствар за коју се залажем јесте расписивање референдума о предложеним Уставним амандманима. Наравно, тај референдум се може на различите начине спровести, о чему се треба договорити, а са циљем да се избегне оно што не бисмо желели да се учини, а то је — мајоритација.

2. У разматрању конкретних решења које садржи предложени Нацрт уставних амандмана прво питање о коме бих желео да говорим — а и о њему сам имао прилике до сада да нешто кажем — тиче се једне нове институције коју Амандмани уводе у наш уставни поредак. Реч је о Председништву СФРЈ.

Очигледно је да се ради о једној институцији која има много шире политичко значење и много шире политичке импликације и реперкусије. Отуда, сматрам да у третирању ове институције нужно треба водити рачуна с политичкој реалности, али исто тако сматрам да је неопходно водити рачуна и о извесним, у нашој пракси и теорији већ осведоченим демократским поставкама. Наш циљ треба да буде оживотворење, развијање и очување тих демократских поставки. Наравно, није реч о неким апстрактним моделима и теоријским конструкцијама већ, како сам рекао, о осведоченим демократским принципима. Сматрам да би била учињена грешка ако бисмо се поводили само и искључиво за политичким тренутком и неким политичким компромисом. Сматрам да у амандманима треба да изборимо таква решења која су израз стварних, истинских демократских поставки и која ће имати трајнију вредност. Треба да избегнемо оно што смо често до сада чинили — да стварамо принципе и институције тврдећи да имају трајнију вредност а, у ствари, показало се да тако није било.

Председништво је једна институција која може бити различито организована. У спектру разноврсних фактора од којих зависи како ће једна оваква институција да буде организована, поменути два фактора имају и морају да имају пресудни значај — захтеви политичке стварности и одређени теоријски концепт. Имајући у виду и једно и друго, сматрам да у савременим условима развоја нашег система образовању Председништва треба да приступимо водећи рачуна о потреби очувања и развоја скупштинског система као једног осведочено демократског система, с једне стране, и о потреби учвршћења и активирања улоге Већа народа у оквиру Савезне скупштине као израза равноправности народа и народности и федеративног уређења наше земље, с друге стране. Сматрам да су то два полазна момента, два критеријума, два мерила, како год хоћете да се изразим, од којих треба да пођемо у конституисању једне овакве институције.

Међутим, и површан осврт на решења која нуди познати XXXV Амандман који је посвећен Председништву СФРЈ, показује, по моме мишљењу, недвосмислено јасно да се скупштински систем у сфери федерације увођењем овакве институције не само мења него и сасвим нарушава, упркос врло категорички израженим ставовима у скорашњим политичким документима и званичним изјавама да скупштински систем треба да очувамо. Шта више, са врло меродавних места се чује чак и тврдња да се увођењем оваквог Председништва скупштински систем ниучему не нарушава. Таквим тврђењима стварно није потребан никакав коментар, посебно не у једној средини као што је ова. Стиче се врло уверљив утисак да оваквим Председништвом какво предвиђају амандмани, стварамо у федерацији један центар, један изузетно јак центар политичке моћи и утицаја изван Скупштине а на Скупштину. Није потребно доказивати да се то дубоко коси са концепцијом скупштинског система. То је прво.

Друго, овако организовано Председништво нужно мора довести до паралисања Већа народа и до фактичког преузимања његове, рекао бих, суштствене функције која представља, ако хоћете, резон његовог постојања. Тачно је да је и Председништво, како се предлаже у амандманима, израз федерализма и израз равноправности, али је ипак реч о једном крајње ускоколегијалном органу, једном сасвим осамостаљеном органу који ће несумњиво много мање јавно радити а много више бити подложен утицају ужих кругова, форума и т. сл. У сваком случају, конституисањем овоквог Председништва потискује се Веће народа као један изразито демократски широки представнички орган, демократско представништво наших народа и народности и њихових творевина — република и покрајина.

У светлости ових утисака сматрам да би поједина решења Амандмана свакако ваљало коренијте изменити.

Тако, пре свега, сматрам да функција Председништва СФРЈ да усклађује заједничке интересе република одн. покрајина, што је изражено у т. 1 ст. последњи овог амандмана, очигледно представља пренаглашавање његове улоге и, *volens-polens*, одузима Савезној скупштини, а посебно и нарочито Већу народа ону функцију која мора, по моме мишљењу, да се остварује на широкој демократској представничкој основи коју представља Скупштина одн. Веће народа. Договарање република, решавање конфликта између њих, стварање заједничких ставова и сл., може и мора да се остварује у Већу народа као демократском и најверодостојнијем представништву народа и народности формираног на принципу паритета. Наравно, то не само да не искључује већ, напротив, предпоставља и тражи ангажовање и једног оваквог органа као што је Председништво, али превасходно предузимањем одговарајућих иницијатива и сл.

Даље, начин избора овог тела предвиђен Амандманом XXXV (т. 10 и 11) омогућава Председништву потпуно независну позицију у односу на Савезну скупштину. Наиме, оваквим начином избора Председништва Скупштина се лишава веома значајног средства утицаја на положај и функцију Председништва, а то тим пре ако се има у виду да Скупштина не располаже ни правом разрешења чланова Председништва. Несумњиво је да се оваквим начином избора задовољава једна потреба — повезаност овог органа са републикама и покрајинама, али се тиме нарушава скупштински си-

стем, пошто је очигледно да се непостојање права избора и разрешења у рукама Скупштине коси са суштином скупштинског система. Сматрам да се оваквим начином избора исказује неповерење Савезној скупштини у којој, узгред речено, се налазе управо делегати република и покрајина (Веће народа). Према томе, требало би начин избора Председништва усагласити са основним поставкама скупштинског система ако се жели да се очува скупштински систем у сфери федерације.

Повезано са овим, веома је значајно запазити да Амандани не предвиђају никакву одговорност Председништва, а посебно не пред Савезном скупштином. Мислим да то представља не само један од елемената његове изразите самосталности што апсолутно није у складу са концепцијом скупштинског система, већ је неприхватљиво уопште као карактеристика положаја једног органа. Сматрам да је неопходно прокламовати одговорност Председништва пред Савезном скупштином, али то обезбедити и одговарајућим санкцијама.

Један од елемената самосталности Председништва је, свакако, и то што оно има дужи мандат него Скупштина (т. 13 Амандана). Мислим да не постоје никакви аргументи који иду у прилог таквог решења уколико се управо таквим решењем не жели постићи, како рекох, изразити ја самосталност Председништва у односу на Скупштину. Само по себи је јасно да то није спојиво са скупштинским системом, те би мандат Председништва требало свести на дужину мандата који има Скупштина, тј. на четири године.

Посебно желим да истакнем да сматрам да је неспојиво са концепцијом скупштинског система и процедура решавања „спора“ који може настати између Председништва и Савезне скупштине (т. 8 Амандана). Коси се са положајем Скупштине као највишег органа власти да споразумно са Председнишвом утврђује поступак за расправљање спорног питања, а нарочито окончање те процедуре распуштањем и једног и другог органа. При томе, не треба испустити из вида да Амандани предвиђају да Председништво остаје на дужности до избора новог Председништва. Цела ова конструкција је апсолутно неприхватљива са становишта скупштинског система.

Најзад, мислим да није сасвим у духу скупштинског система ни утврђено право Председништва СФРЈ (Амандан XXXII, т. 5) да у случају који овај Амандан предвиђа, изјави хитним и неопходним доношење једног закона или другог акта и да прогласи да се тај закон одн. акт примењује у тексту који су изгласали Веће народа и друго надлежно веће до доношења новог закона одн. акта, што повлачи распуштање оба већа. Тачно је да је овде превагнуо, бар тако мислим, разлог рационалности и ефикасности, али је сигурно и то да се у том случају јавља као „арбитар“ један такав орган као што је Председништво и то у односу на Савезну скупштину која има и треба да сачува статус највишег органа власти и друштвеног самоуправљања.

3. Друго конкретно питање о коме желим да говорим тиче се положаја покрајина и уопште начина третирања покрајина од стране ових Амандана. О томе сам имао намеру да говорим детаљније, али пошто је

друг Ристић овај проблем врло исцрпно анализирао, остаје ми да се на покрајине само укратко осврнем. Иначе, желим да кажем да се слажем са већином ставова и аргумената које је истакао друг Ристић.

Међутим, одмах да подвучем — иако сам уверен да то није потребно наглашавати, јер се то подразумева само по себи — да чврсто стојим на становишту да се и овим амандманима, и не само њима, треба да обезбеди и оствари пуна равноправност наших народа и народности, а такође сметрам да треба да очувамо и учврстимо положај покрајина као аутономних јединица и посебних друштвено-политичких заједница.

Амандмани су, међутим, у остваривању овог циља (ако им је само то био циљ) отишли знатно даље и понудили нам решења која су, по моме мишљењу, неприхватљива. Кад то кажем имам у виду следеће.

Прво, из текста предложених Уставних амандмана јасно се види, а то је друг Ристић исцрпно приказао, да нема битних разлика између покрајине и републике. Разлике постоје само у дефиницијама датих у амандману XX и у персоналној заступљености у органима федерације. Међутим, дозволићете, такве разлике се морају игнорисати, поготову кад се има пред очима изједначавање покрајина и република у другим стварима које су далеко битније. При томе мислим на одредбе амандмана које изједначавају републику и покрајину у процедури доношења савезног Устава (Амандман XXXI), у поступку доношења савезних закона, друштвеног плана Југославије и других аката (Амандман XXXII), у поступку закључивања међународних уговора (Амандман XXXIV), у праву вета приликом одлучивања у Председништву (Амандман XXXV), итд. Пре свега, ваља истаћи да се ове одредбе амандмана налазе у раскораку са Амандманом XX који дефинише републику и покрајину и тиме прави некакву, какву такву разлику између њих. Но, то је мање важно, много је битније то што — бар ја тако мислим — не постоје никакви ни политички ни било који други разлози, а додао бих — ни услови да се покрајине фактички изједначе са републикама. Политичке последице тога изједначавања могу бити, свакако, врло тешке а, рекао бих, и далекосежне. Отуда, сметрам да амандмани у овим одредбама морају да претрпе озбиљну ревизију. То је прво.

Друго, текст амандмана искључиво помиње и говори само о покрајинама у Србији, о постојећим покрајинама, а не говори начелно о покрајини као о посебној друштвено-политичкој заједници уопште. Додуше, истини за вољу, тако је поступио већ и познати Амандман XVIII из 1968. године. Сметрам, међутим, да би једино исправно решење било када би савезни Устав, а поготову у условима овако великог осамостаљења република, третирао покрајине начелно, тј. предвиђао могућност њиховог оснивања, утврђивао њихов положај, итд. Разуме се, помињање већ постојећих покрајина тиме не долази у сумњу.

И, најзад, трећи моменат који желим да истакнем повезан је и прозилази из претходна два. Наиме, оваквим третманом покрајина у Социјалистичкој Републици Србији и пренаглашавањем њиховог положаја и, рекао бих, изједначавањем са републикама, ови амандмани чине нешто што се, мислим, дубоко коси са једном од основних, ако не и најосновнијом поставком самих амандмана — а то је схватање република као суве-

рених држава. Другим речима, оваквим третманом покрајина савезни Устав знатно прејудуцира — како је то више пута у дискусији до сада ван ове куће констатовано — решења која треба, у ствари, Устав Србије да донесе. И даље, овим се нарушава сувереност Републике Србије као државе, као и равноправност са другим републикама. Томе треба додати и то да увлачење покрајина у директно решавање питања на нивоу федерације може представљати — надајмо се да неће — и знак слабљења, па ако хоћете, и угрожавања јединства Републике као такве.

То све указује, по моме дубоком уверењу, на неопходност поновног темељног разматрања ових одредаба Амандмана које се односе на покрајине.

4. Треће питање на које бих се са пар речи осврнуо односи се на карактер и положај Савезног извршног већа. Сасвим је сигурно да уставна реформа која предстоји пружа прилику да се положај Савезног извршног већа у већој мери усагласи са концепцијом скупштинског система и да се ово тело доследније постави као политичко-извршни орган Савезне скупштине. То кажем због тога што, по моме мишљењу, Савезно извршно веће није успостављено нити у пракси постало истински политичко-извршни орган изграђен на поставкама скупштинског система, ма да оно није постало ни влада позната парламентарном систему. Сматрам да у томе и лежи један од главних разлога слабости које су се испојиле у раду Извршног већа последњих година.

Уставни амандмани, међутим, не предвиђају битније промене у положају и карактеру уопште Савезног извршног већа. Предложени Амандман XXXVII садржи решења која углавном не одуарају од постојећих, ма да у нечему чак и јачају елементе поделе власти у положају овог органа.

Тако, предложени амандман не мења сада важећи начин избора Савезног извршног већа који очигледно није у складу са концепцијом скупштинског система. Оваквим начином избора се обезбеђује утицај Председништва СФРЈ (које по одредбама нових амандмана одређује мандатора) на образовање органа који треба да има карактер искључиво извршног органа Скупштине. С обзиром на то, сматрам да би много више било у духу скупштинског система када би предлог за избор Извршног већа потицао из саме Скупштине.

Амандман XXXVII предвиђа, затим, да Скупштина на предлог председника Савезног извршног већа одређује чланове овог тела који ће као савезни секретари руководити појединим секретаријатима. Последицу оваквог персоналног спајања Извршног већа и управе као и повезивања функционера управе у оквиру Извршног већа, видим у јачању Извршног већа и управе. Сматрам да би било више у складу са суштином скупштинског система ако ови органи не би били тако повезани.

Задржавање права Савезног извршног већа на колективну оставку и право да постави питање поверења пред Скупштином, значи задржавање у рукама Извршног већа једног ефикасног средства притиска и утицаја на Скупштину. То се, дубоко сам у то уверен, не може помирити са концепцијом скупштинског система која предпоставља да демократско представ-

ничко тело буде ослобођено утицаја других, а посебно својих извршних органа.

Најзад, нарочито бих се задржао на једној новини, по моме мишљењу, од изузетног значаја, коју уводи Амандман ХХХVII. Реч је о проширивању нормативне надлежности Савезног извршног већа. Наиме, Извршно веће је добило овим Амандманом (т. 4) право да доноси уредбе, одлуке и упутства за извршавање савезних закона и других општих аката Савезне скупштине. Ово генерално овлашћење за доношење ових аката није било, као што је познато, предвиђено Уставом СФРЈ од 1963. Поновно увођење овог генералног овлашћења мислим да се једино може схватити као израз тежње да се појача положај и улога Савезног извршног већа. Разумљиво, то није у складу са скупштинским системом нити положајем и улогом извршног органа у овом систему. Чини ми се да је то супротно и досадашњем развоју нашег скупштинског система уопште.

### *Др Михаило Бурић: СМИШЉЕНЕ СМУТЊЕ*

Хтео бих одмах на почетку да јасно и отворено кажем да нећу говорити о слову предложених уставних промена, јер сматрам да о томе уопште није вредно говорити. Нећу се изјашњавати ни за ни против онога што је написано, као што верујем да се ни многи од вас неће задовољити да само исправљају и допуњавају поједине формулације у тексту који нам је тако великодушно понуђен на увид. Говорићу о полазним претпоставкама и крајњим консеквенцијама садашње уставне кризе, дакле, о нечем много важнијем, основнијем, битнијем; о нечем што законски текст не садржи, што је у њему пређутано, што се њиме забашурује, прикрива, чак и мистификује.

Све што бих имао да кажем о самом том тексту сводило би се на то да је он недовољан и неприкладан за стварни разговор о ономе што је у овом тренутку једино нужно, макар како срећно прошло његово предвиђено претресање у јавности. Наравно, ово одбацивање има смисла само уколико постоје било какви изгледи да се супротставимо политици свршеног чина, само уколико још можемо да верујемо да су давно прошла времена кад су се читавом једном народу могли наметати туђи захтеви као да представљају његово властито хтење и потребу.

Свако ко уме да политички гледа и мисли, лако може открити да промена устава која се сада хоће да спроведе нема никакав дубљи друштвени смисао, да нема ничег заједничког с некаквим тобоже нагомиланим друштвеним тешкоћама у које се ова земља заплела на свом мучном путу преваладавања наслеђених заосталости најразличитијих врста и боја, да нема за циљ разрешавање некаквих природних, неизбежних, незаобилазних тешкоћа читавог досадашњег друштвеног кретања. У ствари, потребу за тим променама, као и њихов правац и обим, изазива и одређује само и