

ЈУГОСЛОВЕНСКО САВЕТОВАЊЕ „ПРОМЕНЕ УСТАВА СФРЈ И УСТАВА СР СРБИЈЕ“

Правни факултет Универзитета у Београду и Институт за правне и друштвене науке Правног факултета организовали су научно Саветовање о променама Устава СФРЈ и Устава СР Србије 2, 3. и 4. марта 1988. године. Сврха овог Саветовања је била разматрање Нацрта амандмана на Устав СФРЈ и Предлога да се приступи променама Устава СР Србије. У оквиру јавне дискусије, очекивале су се одговарајуће сугестије, али и са ширег научног становишта, расправа о проблематици устава.

За Саветовање је припремљен *Зборник* од 32 реферата сврстана у пет тематских области којима је претходио уводни реферат академика Јована Борђевића: I. Друштвено-економско уређење; II. Основе друштвено-политичког система; III. Односи у федерацији и њена организација; IV. Уставност и законитост и њихова заштита; V. Промене Устава Социјалистичке Републике Србије. Предајући овај *Зборник* научној и стручној, па и најширој јавности, Правни факултет и његов Институт за правне и друштвене науке су изразили наду да ће он бити значајан прилог научног проучавању проблематике промене устава и, заједно са ставовима и мишљењима који су били изнети на Саветовању, представљати допринос јавној дискусији о уставним променама.

У „Аналима Правног факултета у Београду“, у тексту који следи, сажето се приказује рад Саветовања. Овај приказ обухвата проблеме на које су се осврнули аутори реферата и учесници у дискусији, а нарочито предлоге за допуну амандмана и аргументе за те предлоге.

I. Друштвено-економско уређење

Реферати (др Миодрaг Орлић, *Друштвена својина и право својине*; др Владимир Јовановић, *Предлог уставних промена у области самоуправног организовања удруженог рада*; др Светислав Табороши, *Основи производни однос и уставни амандмани*; др Јакша Барбић, *Иноземна директна улагања у Југославији и правна инфраструктура*; др Дејан Поповић, *Порески систем и пореска политика у Нацрту амандмана на Устав СФРЈ*; др Мирослав Петровић, *Монетарни, кредитни и девизни систем и политика*; др Чедо Грбић, *Самостални лични рад и облици његовог организовања*) и дискусије (др Бранислав Шошкић, др Драгоје Жарковић, др Добросав Митровић, др Божидар Раичевић, др Живомир Борђевић, Јездимир Митровић, Владимир Малетковић, Драго Ледић, Милош Владисављевић и Тиосав Велимировић) прве тематске области *Друштвено-економско уређење* оцењивали су домаћај предложених амандмана на основни продукциони однос, тј. карактер привредног система, и на поједине његове сегменте (тржиште, планирање, организовање удруженог рада, систем проширене репродукције у облику заједничких улагања и путем повезивања друштвене и приватне имовине или улагањем страног капитала, порески, монетарни, кредитни и девизни систем, као и на регулисање самосталног личног рада средствима у својини грађана — приватни сектор — и на разграничење друштвене својине од права својине).

У рефератима и дискусијама је изражена општа сагласност у оцени да амандмани не мењају постојећу концепцију друштвено-економског уређења и да инсистирају на корисним, али недовољним променама за

постизање економске ефикасности као једног од најважнијих циљева због којег се и приступило промени Устава. Као да су предлагачи амандмана пошли од претпоставке да је постојећи привредни систем добар и да се малим изменама може учинити ефикасним. Оцењено је, такође, да ове „скромне“ промене изазивају конфузију и дилеме у погледу њиховог стварног значаја, јер су непрецизне или противречне уставним одредбама које нису промењене. Замерено је што се многобројним одредбама регулише оно што није уставна материја, док, са друге стране, многе одредбе остају недоречене, као и да се у Уставу понавља материја неких закона.

Карактер привредног система (др Драгоје Жарковић) није промењен предложеним амандманима. Његова промена захтева промену одредаба Основних начела Устава о друштвеној својини као несвојини, самоуправним споразумима и друштвеним договорима као замени за тржиште и план, слободној размени рада, економском суверенитету република и покрајина и удруживању рада и средстава (под којим се подразумева материјална основа рада, а не капитал). Основна начела су по свом карактеру антитржишна, а пошто се она не мењају и на њих се калеме елементи тржишне привреде, добија се један хибридни систем. *Производни однос* (др Светислав Табороши) је, према важећем уставном систему, изграђен на бази зависности привреде од политике и етатизма република и покрајина. Отуда се, иако у основи целокупног привредног система стоји идентичан производни однос, јавља фактичка разлика у привредно-системским решењима република и покрајина, па према томе и паралелни системи етатистичких односа производње. Оквири за уређивање основног продукционог односа треба да се крећу у обезбеђивању његовог јединства, али кроз уважавање потребе да се он специфично артикулише с обзиром на постојеће разлике у нивоима развијености. Инсистирање амандмана на *тржишној оријентацији* изазвало је недоумице због недовољне прецизности, па и неконзистентности ових одредаба. Пре свега, одредба Амандмана IX, т. 6, ст. 1. дозвољава радикално другачији третман радне снаге и средстава за производњу. Ако се овом одредбом уводи тржиште рада, предлаже се (др С. Табороши) да се уведу заштитне границе испод којих не може ићи положај самоуправљача, односно принцип из амандмана који говори о колективном уговору (XII, т. 3, ст. 2). Истакнуто је да амандманима није дата јасна представа о моделу производног односа који би требало да замени постојећи неефикасан, али конзистентан модел. То се нарочито односи на дефинисање положаја радника у расподели, односно на незаштићеност радног колектива од волунтаризма државе у сфери расподеле (могућност обавезног удруживања акумулације и увођење пореза из личних доходака), чиме се нарушавају принципи по којима је чист доходак предмет неотуђивих права радника. Опорезивање личних доходака може имати реперкусија на утврђивање јединствене „цене рада“, ако се лични доходи према истакнутој оријентацији буду третирали као трошкови производње, тј. уколико би били у фази утврђивања доходака. *Третман друштвених средстава* је одредбом о несвојинском карактеру друштвене својине одређен као антитржишни, а супротно одређује Амандман IX, т. 6 који говори о вредновању свих чинилаца производње на тржишту. Даља неконзистентност у регулисању овог питања је у одредби о противуставности сваког акта којим се нарушава друштвена својина (IX, т. 1), јер би она *stricto sensu* забрањивала робну привреду која подразумева не само успехе него и губитке. Ту, исто тако, спада и одредба према којој приступ друштвеним средствима зависи од способности да се рационално користе (IX, т. 2), а која се не може применити на потенцијалног радника, али мора да важи на свим нивоима организованости удруженог рада, и за појединце и за ОУР-е. Престанак радног односа као санкција за неуспешно испуњавање обавезе радника (IX, т. 3, ст. 3) треба да се прошири на цео радни колектив ако неуспешно послује дуже време и у том смислу треба појачати тачку 4. Амандмана IX која говори о ризику. Ова одговорност треба да буде установљена и за организације које учествују у доходу оствареном удруженим средствима (IX, т. 12), чиме би се нагласиле њихове обавезе, а не само права. По општем уверењу, амандмани не дају довољно еле

мената да се југословенска привреда трансформише у тржишну привреду која би својим привредним системом и начином његовом функционисања, а не уставним одредбама, штитила друштвену својину. За Напрт амандмана карактеристичан је прагматизам који се огледа у томе што се у оквир самоуправног привредног система уносе елементи који могу да подигну његову ефикасност, али који су му, према неким идеолошко-политичким схватањима, непримерени. Пре свега, има се у виду пажњу која се посвећује повезивању приватне и друштвене својине и улагању страног капитала. Предвиђање, поред друштвене, и алтернативних облика својине, корак је напред у поспешивању економске ефикасности и то са становишта решавања проблема мотивације у социјализму. Зато би било добро да се институционализује учешће радника у расподели дохотка по основу својине, као и учешће у расподели добити. Такође, чуло се мишљење, да за јавна добра и услуге треба установити државну својину.

Амандман XIV који се односи на планирање, проглашава да су изворни плански садржаји они које емитију организације удруженог рада и други самоуправни субјекти, али пошто нису прецизирани односи између планова ових субјеката и планова друштвено-политичких заједница, предлаже се (Милош Владисављевић) да се тачке 1 и 2 амандмана XIV прецизирају у смислу стицања самосталности и одговорности ОУР-а у доношењу планова као и у којим ситуацијама уређују основе заједничког плана, а када доносе заједнички план. Такође, треба прецизирати односе, карактер и функције дугорочног и средњорочног друштвеног плана. Амандман XXVII не изражава у довољној мери усмеравајућу улогу Друштвеног плана Југославије, нити је јасно да ли тај план настаје усклађивањем планова република и покрајина или је заснован на плановима привредних субјеката.

Анализа Предлога уставних промена у области самоуправног организовања удруженог рада (др В. Јовановић) показала је да је радницима дата већа слобода удруживања рада и средстава (Амандман X). Затим, проширен је појам радне организације у смислу да је то основни субјект тржишног пословања у области привредних делатности и да је то економска и пословна целина у оквиру које се остварује заједништво. Амандман X, тачка 3. предвиђа удруживање у сложену организацију удруженог рада. Поставља се питање да ли је ова тачка амандмана потребна пошто допуна ЗУР-а садржи значајније измене. Уставним Амандманом X, тачка 5. предвиђа се обавезно удруживање организације удруженог рада у заједнице у области електропривреде, железнице и саобраћаја. Пошто је садржина ове тачке амандмана већ обухваћена усвојеним изменама и допунама ЗУР-а, било би боље да се ова тачка амандмана брише а уместо ње допуни члан 38, став 2. Устава одредбом којом се стварање ових заједница као обавезно може предвидети и у другим областима привреде. Амандман X, тачка 6. замењује члан 43. Устава СФРЈ и укида обавезно повезивање производних и прометних организација. Друга новина се односи на самоуправно организовање потрошача ради утицаја на обављање послова промета робом и услугама. Амандман XI замењује досадашњи члан 39 Устава и детаљније регулише нека питања као иступање банке у промету, а уводе се и неке новине. Тако, новина је да средства која оствари банка деле само оснивачи банке.

Стиче се утисак да је предлог и сувише екстензиван у два правца.

Прво, уносе се детаљи који су пре материја законског регулисања. Друго, понављају се решења која су већ усвојена изменом и допуном ЗУР-а. Треба расправити питање: 1) субјеката располагања друштвеним средствима; 2) имовинских права удруженог радника на тржишту; 3) облика удруженог рада, који морају бити у функцији одређене концепције својине; 4) односа државе и привреде; 5) односа тржишта и плана; 6) односа друштвене својине и својине.

Када је у питању проблем *иностраних улагања* у Југославији, изражено је мишљење (др Ј. Барбић) да садашњи Устав СФРЈ не омогућава да се у Југославији користи било који од познатих система улагања капитала осим онога који је прописан Законом о улагању средстава страних особа у домаће организације удруженог рада. Одредба чл. 27.

Устава онемогућава било каква управљачка права иностраном лицу које улаже капитал у Југославији. О коришћењу правних модела који се уобичајено користе у међународној пракси не може бити ни говора. Предложени нацрт Амандмана XII није довољан за то да се на задовољавајући начин у Југославији омогући коришћење познатих модела улагања у међународним трговачким односима, иако треба признати да он значи извесно побољшање у односу на садашње решење у чл. 27. Устава СФРЈ. Нацрт је превелик и сувише инсистира на појединостима. Не би смео да одређује облике у којима треба да се обављају ти послови. Он би морао да се ограничи само на давање основе и да садржава гаранције које се учесницима у пословним односима пружају. Треба одредити само оно што је забрањено, а остало препустити учесницима. Изражен је супротан став, да питање својине и управљања код улагања није битно за странце, јер је њима важан само профит (др Д. Митровић).

На основу предложених решења, могу се извести одређени закључци и то: 1) понуђеним текстом творци Устава нису остали на нивоу задатка који им је поверен; 2) понуђена решења још увек нису у функцији друштвених потреба; 3) уколико би се усвојила понуђена решења, законодавац би у великој мери био онемогућен у трагању за адекватнијим решењима; 4) понуђени текст је преопширан и робује самоуправној терминологији; 5) преовлађује жеља за побољшањем постојећих решења о улагању средстава страних лица у домаће организације, а не и став да се предложи нова радикалнија решења; 6) будући уставни амандман XII требало би да садржи само лапидарну одредбу о улагању страног капитала на територији Југославије (међутим, измена и допуна правних прописа без промене у понашању у руковођењу, без стабилног привредног система неће довести до већег прилива страног капитала).

Порески систем је према важећем уставном решењу израђен на концепту примарног фискалног суверенитета република и покрајина, па није ни био одређен као елемент јединственог југословенског тржишта, већ је чланом 265. Устава СФРЈ предвиђено да републике и покрајине у области пореске политике међусобним договором усклађују основе пореске политике и порески систем ако то захтева обезбеђење јединства и стабилности југословенског тржишта. Овакав механизам усклађивања пореског система и политике не може да обезбеди релативно јединствено решење, нити његову ефикасност, јер ће због дужине поступка договарања пореске мере деловати са закашњењем. Амандман XXVI, т. 1. допуњава одредбу о јединству југословенског тржишта па тако основу јединственог југословенског тржишта чине и „јединствене основе пореског система и заједничке основе пореске политике“. Ако се ова одредба тумачи заједно са амандманом XXXII који предвиђа да „федерација преко савезних ограна уређује основе пореског система“ и образложењем за Нацрт амандмана, онда се посредно може закључити да „јединствене основе пореског система“ обухватају само изворе и врсте пореза и пореске обавезнике, дакле, елементе који нису спорни или су већ уређени Договором република и покрајина о усклађивању пореског система (Сл. л. СФРЈ“, 10/1985). Отворена питања — пореске основице, начин опорезивања, порески подстицаји и даље треба да се усклађују путем договора који је факултативни облик усклађивања пореског система (чл. 265, ст. 1). Зато, истакнуто је, амандмани уклањају празнине, али не отклањају недостатке. Предлог (др Дејан Поповић) је да одредба амандмана на чл. 252, ст. 1 треба да гласи да основу јединственог југословенског тржишта чини јединствени порески систем. Пошто пореска политика треба да уважава специфичности република и покрајина, има основа да се прихвати алтернатива амандмана XXXII, т. 1. алинеја — да федерација преко савезних ограна уређује заједничке основе пореске политике, с тим што би се пореска политика изван онога што чине заједничке основе усклађивала договором република и покрајина. Амандман XXXI, т. 1. предвиђа да се савезним законом као приход Федерације могу уврдити и порези из дохотка ОУР-а и личних доходака, као дестинирани порез за „армијски буџет“, ако приходи Федерације из чл. 279, ст. 2. нису довољни. Амандман XXXI нарушава начело једногодишњости буџета и

уводи аутоматизам у финансирању ЈНА јер се буџет ЈНА утврђује *a priori* — у проценту од процењеног номиналног националног дохотка, а у складу са средњорочним планом. На овај начин ишчежава ионако лимитирана могућност коришћења буџетске политике као антиинфлационе политике. Зато се предлаже (др Дејан Поповић) да се проблем финансирања ЈНА, у случају да се буџет не усвоји, реши кориговањем износа из претходне године стопом инфлације и одређивањем процента основног пореза на промет као супсидијарног, дестинираног прихода за финансирање ЈНА (др Божидар Раичевић). Порез из дохотка ОУР-а треба да постане савезни порез опште намене, (допунити члан 254), а систем пореза из личних доходака треба да буде јединствен, с тим што приходи од њега треба да остану републикама и покрајинама (др Дејан Поповић). Такође, решења која се односе на порески систем треба *mutatis mutandis* применити и на систем доприноса да би се обезбедила корелација ова два система. Службе друштвених прихода треба да раде на јединственим принципима и јединственој информационој основи.

Монетарни, кредитни и девизни систем и политика су детаљно и непосредно регулисани Амандманом XXVIII, иако је дерегулација у овој области карактеристика савремених држава. Ново је што овај Амандман представља јединствени кредитни систем као елемент јединственог југословенског тржишта, али је изненађујуће да и даље остају одредбе о заједничкој монетарној, девизној политици и заједничким основама кредитне политике (др Мирослав Петровић). Регулисање функција и задатака Народне банке Југославије је објашњено са много непотребних речи којима јој се приписују атрибуту које иначе имају све централне банке у свету. Добро је, наглашава се, што јача функција гувернера Народне банке, али би се још већи ефекти постигли када би се у пракси избора гувернера зауставио процес депрофесионализације у банкарству.

Обраћен је и проблем самосталног личног рада и облика његовог организовања. Положај приватног сектора регулишу следећи амандмани: IX, т. 13. и т. 15; XII, т. 4; XV; XVI; XVII; XVIII; XXII. Оцена је да су ови предлози амандмани велики корак напред и да их треба подржати. Ова решења ће отворити шире могућности за развитак приватног сектора у Југославији. Па ипак, иако је ово корак напред, нека од предложених решења остала су на пола пута. Устав од 1974. године је откринуо врата стицању личних доходака радника и на основу минулог рада. Ту конкретизацију не предвиђају ни нове промене ЗУР-а нити ови уставни амандмани. Амандман IX, став 2, т. 13. даје могућност да грађани могу улагати новчана и друга средства у ОУР уз заједнички ризик, уз могућност да утичу на одлучивање о одређеним пословима. Устав избегава да формулише право грађана да одлучују, а не предвиђа да се могу стећи права која би се трајно остваривала. Оцена је да ће одредба о немогућности стицања одређених трајних права на бази улагања средстава у ОУР битно онемогућити ширу примену заједничких улагања. Предлаже се да се одредба која допушта стицање дохотка на основу права својине на пословним просторијама и средствима рада прошири тако да би грађани имали право стицања дохотка изнајмљивањем станова. У погледу запошљавања туђе радне снаге, непотребно је предвиђати ограничења. Овај страх од запошљавања туђе радне снаге нема никакве основе у нашој пракси, већ је резултат догматизованих идеолошких претрасуда. Став 3, члана 68. Устава, којим се предвиђа да део дохотка који је вишак рада у занатској радњи може прећи у друштвену својину, треба укинути, јер се показао као непотребна претња (др Ч. Грбић).

Занимљиво је да су у предложеним променама у амандману XVIII изостале одредбе којима би се дефинисао *обим права својине на становима*. То је утолико чудније што се о овом питању већ дуже време води жива расправа. Неопходно је размотрити ово питање управо због тога што неодређеност решења у овој области озбиљно доводи у питање начело правне сигурности грађана. Устав СФРЈ не одређује максимум права својине на стамбеним зградама и становима, нити даје овлашћење да се максимум утврђује законом. Отуда члан 78. Устава треба променити (др М. Орлић). Први став се може изоставити, јер није неопход-

но правило у њему садржано. То је проста констатација онога што се по себи разуме. Други став треба изменити тако да се у модификованом облику задржи правило из члана 2. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта (два стана или три мања стана, што би подразумевало и могућност да то буде један стан и два мања стана).

мр Александра Јовановић и мр Рајко Јелић

II. Основе друштвено-политичког система

Ова тема покренула је мноштво питања, дилема и контроверзи које су наговештене у рефератима, а затим преточене у полемичке дискусије учесника. Реферате су поднели: др Радослав Стојановић, *Савремени принципи организације политичког система и уставне промене*; др Мирко Васиљевић, *Облици остваривања самоуправљања у организацијама удруженог рада*, др Касим Трнка: *Самоуправљање у самоуправним интересним заједницама*; академик Миодрaг Јовичић, *О облицима непосредне демократије (посебно референдуму) у нашем систему*; др Златија Букић-Вељовић, *Делегација и њено место у политичком систему*; др Милан Матић, *Проблеми изборног система за скупштине друштвено-политичких заједница*; др Владимир Гоати; *Концепт делегатског представништва у скупштинама друштвено-политичких заједница*; др Радивоје Маринковић, *Општина у уставним променама*.

У дискусији су учествовали: др Павле Николић (Београд), др Јовица Тркуља (Београд), др Мирослав Хашић (Београд), Слободан Вучетић (Београд), др Радослав Стојановић (Београд), др Живомир Борђевић (Београд), др Владимир Јовановић (Београд). Расправа је показала да постоји велики раскорак између неопходних радикалних промена политичког система, и онога што се нуди Нацртом амандмана. Оптику наше анализе усмерићемо на ставове учесника у расправи према предложеном Нацрту амандмана и на најзначајније предлоге за промену постојећег политичког система.

1.

Свеопшта криза у коју смо запали мора нам бити опомена да неки идејни концепт у организацији нашег друштва и државе морају бити доведени у питање. Наука у овом тренутку има врло одговоран задатак: да каже шта јесте и шта није у складу са савременим знањем о организацији друштва и државе. У том смислу истакнуто је да се предложеним амандманима, који мењају низ правно-техничких решења из Устава од 1974, не могу отклонити недостаци системских решења које тај Устав садржи.

За већину учесника у расправи државна власт је неопходна за координирање различитих интереса, а не за гушење аутономије друштва. Сходно томе, Амандман XXX (који говори о извршавању савезних закона и других прописа) треба да прошири надлежности федерације, али је тако конципиран да може да изазове само даљу спорост и неефикасност у одлучивању.

Кад је реч о уставном уређењу Федерације, предложена су два могућа решења: прво, уставно-правно би се регулисале надлежности Федерације у четири кључне области: а) међународни односи; б) народна одбрана; в) финансије и г) јединствено тржиште. Друго, уколико у садашњим условима једногласности није могуће донети рационалну одлуку о преуређењу Федерације, могуће је да све републике остану у конфедеративној заједници по „основним начелима“ Устава из 1974 (др Р. Стојановић).

2.

У погледу облика остваривања самоуправљања у организацијама удруженог рада, констатовано је да конституисање интегралног система самоуправних друштвених односа претпоставља, пре свега, адекватно уређење организационих облика остваривања самоуправљања у основици тог система. Детаљно су размотрена три следећа питања: однос одлучивања облицима личног изјашњавања и одлучивања путем радничког савета, облици одлучивања личним изјашњавањем и одлучивање путем делегата у радничком савету.

У оквиру првог питања, учесници у расправи су стали на становиште да је потребно смањење круга питања о којима се одлучује личним изјашњавањем и, с тим у вези, проширење надлежности радничког савета и заустављање тренда претварања овог органа у извршни орган облика одлучивања личним изјашњавањем, што би све допринело већој ефикасности и рационализацији одлучивања.

Поздрављајући решење садржано у Нацрту амандмана у вези са редуцирањем круга питања везаних за одлучивање референдумом, учесници у расправи су поставили питање оправданости толико детаљног бављења Устава „расподелом“ надлежности између појединих облика одлучивања личним изјашњавањем и радничког савета, заложивши се при том за „пресељење ове материје у системски закон којим би се прецизирала темељнија уставна начела“

Као позитивне, истакнуте су и две следеће ствари: решење садржано у Амандману XIX, по коме је обавезни референдум по закону максимално редуциран и искључена могућност да се тај круг питања шири законом, као и ново уставно решење по коме раднички савет радне организације може одлучити двотрећинском већином да се акт или одлука који се у радној организацији с основним организацијама доносе референдумом, не усвоје већином гласова у свакој основној организацији, „привремено примењује до поновног референдума, под условом да их је усвојила већина радника у радној организацији“. Истакнуто је да треба ићи на креацију самоуправног института — референдума радне организације, јер је за исход битно опредељење већине радника радне организације, пошто је основна организација само њен део.

Надаље, сматра се да Амандман XIX оправдано реafirмише раднички савет, посебно креирајући неке нове искључиве функције овог органа, али, на жалост, не утврђује генерални принцип одлучивања у радничком савету радне, односно сложене организације, „те се извлачење овог принципа из изричито специфичног начина одлучивања у појединим конкретним питањима противи свим правилима логичког расуђивања“ (др М. Васиљевић).

3.

Многобројни су и ургентни разлози за промену и доградњу уставних решења у области самоуправног интересног организовања, посебно на плану остваривања механизма самоуправљања у самоуправним интересним заједницама. Најмање радикална мишљења садржала су захтев за променама које ће бити и већег обима и богатије по садржини од оних Нацртом амандмана предложених, док су другу крајност одражавала гледишта по којима је не само нужна темељна рационализација у систему самоуправног интересног организовања, већ су учињени и предлози да се ове заједнице укину.

Предложено је да се у процесу одлучивања у самоуправним интересним заједницама сходно примењују уставна решења о делегатском начину одлучивања, што би било „целиходно за СИЗ-ове који се по Уставу обавезно оснивају, а нужно за оне који, у складу са чланом 145, ст. 4. Устава СФРЈ, равноправно са већином скупштина друштвено-политичких заједница учествују у доношењу одлуке“ (др К. Трнка). У том смислу требало би допунити тачку 4. Амандмана XIX. Затим је предло-

жено увођење референдума, при чему би овај облик личног изјашњавања требало ограничити само на усвајање одлука и висине удруживања средстава за задовољавање заједничких потреба у средњорочној плану организација и заједница, и у том смислу би требало допунити став 3, тачку 2. Амандмана XIV и тачку 1. Амандмана XIX.

Истакнуто је залагање да тежиште процеса одлучивања у СИЗ-у мора бити на самоуправном споразумевању и усклађивању интереса, „не само у оквиру скупштине него и у целокупном делегатском систему” те би променама у чл. 110, ст. 1. и чл. 112 Устава, чланове СИЗ-а требало подстицати на међусобно усклађивање интереса кроз непосредну сарадњу и договарање конституционализацијом конференције делегација и на друге начине.

Ради одлучнијег остваривања процеса деетатизације у овој области, поред решења садржаних у Нацрту амандмана, требало би:

- више афирмисати равноправно одлучивање скупштина СИЗ-ова са одговарајућим већима скупштине ДПЗ-а;

- предложити брисање одредбе става 3, члана 110. Устава која предвиђа могућност да се законом уведе обавеза да орган ДПЗ-а потврђује самоуправни споразум о оснивању, односно статут СИЗ-а, који обавља делатност од посебног друштвеног интереса;

- подржати мишљење да се само Уставом СФРЈ утврђује обавеза формирања СИЗ-а, због чега би требало брисати т. 3. Амандмана XIII;

- у циљу смањивања превеликог нормативизма изоставити из Устава обавезу доношења статута СИЗ-а;

- из законодавства и праксе уклонити институт општег биланса средстава;

- прецизније и конзистентније развити модел односа између друштвено-политичких и самоуправних интересних заједница (то се односи на т. 5. и 6. Амандмана XIII).

4.

Више учесника се zaloжило за уставно регулисање народне иницијативе и референдума, како у уставној тако и законској материји.

Што се тиче народне иницијативе, било би довољно Уставом предвидети право одређеног броја грађана да предложи доношење новог Устава или закона, односно промену постојећих, као и обавезу одговарајуће скупштине да предузме даљи поступак. Установе референдума би се морала детаљније регулисати, посебно уставни референдум. По мишљењу др М. Јовичића уставном референдуму морало би се прибећи ако се редовни поступак промене Устава заврши неуспехом — у важећем ревиизионом поступку по савезном Уставу. То би значило обавезно расписивање референдума онда када не буде постигнута једногласност свих скупштина које учествују у поступку усвајања промене. У том случају би, уместо одлагања поступка за годину дана, предлог био изнет на референдум и непосредним изјашњавањем грађана прихваћен или одбачен. Тако би била отклоњена опасност од блокаде система, каква сада реално постоји.

Када је реч о Уставу СР Србије, требало би усвојити слично решење: обавезно изношење предлога промене Устава на референдум ако предлог Скупштине СР Србије не добије сагласност скупштина аутономних покрајина.

Факултативном уставном референдуму приступало би се на предлог овлашћених предлагача. Међу њима би свакако били најпре исти они који су овлашћени и на подношење предлога да се приступи промени Устава, али и уставом утврђен број грађана коме би требало даги право да захтева изношење предлога за промену Устава на референдум. Тако би била пружена могућност грађанима да они сами, уколико се не слажу са предвиђеном променом Устава, захтевају *suo sponte* њено изношење на референдум.

Осим на савезном нивоу, факултативни уставни референдум би требало предвидети и на нивоу република и покрајина.

У погледу законског референдума и референдума о другим питањима из надлежности скупштина федерације и република (покрајина) постојеће уставне формулације морале би бити допуњене предвиђањем права одређеног броја грађана да захтевају изношење на референдум закона или другог општег акта, пре његовог ступања на снагу.

Уставни основ за одржавање референдума постоји и то и у Уставу СФРЈ и Уставу СР Србије. У том смислу предложене су две могућности расписивања уставног референдума.

По првој, уставни референдум био би, на основу чл. 146. Устава СФРЈ и чл. 166. Устава СР Србије организован „ради претходног изјашњавања радних људи“ о питању уставних промена. Како је у питању само претходно изјашњавање радних људи, а не мериторно одлучивање о промени Устава, што је резервисано за скупштину, могућност одржавања уставног референдума на основу овакве одредбе не би се могла оспорити. Ту се поставља питање значења одредбе садржане у другој реченици истог члана, по којој је „одлука донета на референдуму обавезна“, што се може различито тумачити. Одлука донета на референдуму обавезивала би одговарајућу скупштину да приступи променама Устава у складу са вољом грађана израженом на референдуму. Тако би се јавиле две фазе усвајања промене Устава: прва, која би се састојала у изјашњавању грађана на референдуму, и друга, која би обухватила редовни поступак предвиђен Уставом, уз обавезу скупштине да се сагласи с одлуком већине грађана израженом на референдуму.

Недостатак овог уставног основа је у томе што је Уставом право одлучивања на референдуму дато само радним људима. Због тога је предложено коришћење друге могућности, расписивање консултативног (саветодавног) референдума, за шта у Уставу не постоје никакве сметње. У том случају би право да се изјасне о уставним променама било дато свим грађанима. Скупштина СФРЈ, односно већа Скупштине, у равноправном делокругу, донели би законе о одржавању саветодавног референдума о промени Устава. Одлука већине добијена на оваквом референдуму не би обавезивала, али би говорила о томе шта већина грађана мисли о уставним променама и морала би имати одлучујући утицај приликом спровођења Уставом предвиђеног поступка промене Устава. У погледу начина на који се одлука на референдуму доноси, ствари се постављају различито у Федерацији и у СР Србији. У Федерацији би за промену Устава била неопходна сагласност оба субјекта, односно и већине грађана читаве Југославије и већина социјалистичких република, при чему би став сваке поједине републике произлазио из става већине њених грађана.

У Србији би за исход референдума била одлучујућа воља грађана СР Србије, узетих свих заједно.

5.

Анализирајући садашње стање и проблеме *изборног система* др М. Матић је констатовао да понуђене промене могу нешто да значе само као увод у неке озбиљније промене које би тек требало да дођу, а оне зависе од промена у скупштинском систему и улоге друштвено-политичких организација, а ту се промене не предвиђају. Из те анализе се намећу као битна два момента. Први, ограничења изборног система имају за последицу саморепродукцију управљачког слоја која је претворена у главни мотив целокупне политичке праксе и врхунско начело политичког понашања. То се огледа у упорном одржавању праксе једног кандидата за све значајније друштвене функције, избегавању непосредности и тајности бирања и сл. И, други, уставна начела истонула су из Скупштине Југославије не само радног човека који је био непосредно представљен у тзв. већу удруженог рада, него и грађанина кога практично нико не представља.

6.

Анализа *делегатског представништва у скупштинама ДПЗ* била је усмерена на критичко преиспитивање политичке репрезентације у нас с обзиром на стратешке вредности и инспиративне идеје демократског социјалистичког друштва. Учињен је покушај иманентне критике важних решења. Оштрица критике посебно је била усмерена на: припадништво ДПО као основи за политичку репрезентацију у друштвено-политичким већима; и на чињеницу да у Уставу СФРЈ нема грађанина, него постоји само „мини грађанин“. Стога је предложено: а) јасно уставно одвајање СКЈ од државе; б) укидање друштвено-политичких већа; и в) конституисање југословенског грађанина (др В. Гоати).

Оцена учесника у расправи о овом питању је да кључне приговоре политичке науке концепту политичке репрезентације, Нацрт амандмана на Устав СФРЈ није уважаио и да постоји огромна несразмера између потребних демократских промена у систему нашег политичког представништва и онога што овај Нацрт нуди.

7.

У вези са променама у институционалном механизму *делегатског система у скупштинама друштвено-политичких заједница* истакнуто је (др З. Бukiћ-Вељовић) да нацрт амандмана на Устав СФРЈ настоји да прошири институционалну основу на којој се изграђује делегатски систем проширивањем круга радних људи који имају могућност да учествују у образовању делегација и отклањањем неких услова који према садашњим решењима сужавају ту могућност.

Позитивно је оцењена могућност да две или више ООУР-а, односно радних заједница у саставу исте организације, образују заједничку делегацију, под условом да имају седиште на територији исте општине. Али би образовање заједничких делегација требало предвидети као правило, а не само као могућност, како се предлаже. Полазећи од чињенице о идентичности интереса наведених самоуправних колективитета у одлучивању у скупштинама, могуће је поставити и питање подизања делегација на ниво радне организације. Уколико се, пак, остане при предложеном решењу, требало би предвидети да се услови за образовање заједничких делегација утврде Уставом СФРЈ, јединствено за целу земљу.

Истакнуто је да би предложено решење тачке 1, став 5. Амандмана ХХI требало прихватити, „уз напомену да би услови за поверавање улоге делегације радничком савету, односно одговарајућем органу месне заједнице, требало да буду што је могуће флексибилнији“.

Имајући у виду негативна искуства у погледу досадашње сарадње и комуникација између делегација, подржано је и решење из Нацрта амандмана којим се утврђује обавеза образовања конференције делегације или другог облика њиховог повезивања, ради изграђивања и утврђивања заједничких ставова за рад и одлучивање делегата у скупштини, увек када делегације радних људи у основним самоуправним организацијама и заједницама имају заједничког делегата.

8.

Тежиште анализе *питања општине у уставним променама* било је да ли би требало реконструисати уставни модел општине. Наведени су бројни разлози који упућују на потребу преиспитивања и, уместо ситних и небитних дотеривања, реконструкције уставног модела општине. У том смислу је истакнуто да је постојећа концепција комуне неодржива у погледу могућности њене реализације. Јединство државе и самоуправљања не може се извести чак ни теоријски, а не у процесу функционисања. Стога треба раздвојити ове две компоненте и одустати од садашњег монотипског концепта општине (др Р. Маринковић).

9.

Након презентираних реферата, следила је жива и богата *дискусија*.

а. Учесници у дискусији су сматрали да треба водити *научну* праву о уставним променама. Али, предложени уставни амандмани у научном смислу су преузак оквир и недовољна претпоставка за решење садашње политичке и друштвене кризе. Ти амандмани су израз кризе југословенског друштва, а не решења, још мање начин изласка из те кризе.

б. Будући да је Устав из 1974: а) израз политичког компромиса; б) да у правно-техничком смислу није положио испит, и в) да су генератори кризе налазили уставни легалитет и легитимитет — његове слабости никакви амандмани не могу отклонити. Неопходно је, стога, писање новог Устава, а садашње уставне промене треба да буду пролазна станица ка том циљу.

в. У том смислу су предложене две групе радикалних промена у политичком систему. Прва, пошто наша послератна уставна регулатива није конституисала појединца као политичког субјекта — неопходна је реafirмација појединца — грађанина као основног субјекта. Друга, неопходне су радикалне промене политичког система како би се ослободили блокирани социјално-класни и политички субјекти социјалистичког самоуправљања (увођење Већа удруженог рада од нивоа општине до републике и Федерације, слободни и непосредни избори, укидање ДПЕ, јачање јавности и контроле власти).

г. У погледу улоге партије изречена је констатација да без демократизације Савеза комуниста Југославије нема демократизације друштва и да би изостављањем одредаба устава и закона које успостављају политички монопол Савеза комуниста, ова организација „остварила оно што је у свом Програму написала да сама себи жели“, а то је да буде водећа идејна снага. Уколико се одредимо за задржавање оваквих одредаба, нужно је допунити их прецизирањем два питања: шта партија ради и коме за то одговара.

д. Учесници у расправи су се, такође, сложили и у погледу улоге коју наука мора да има у поступку промене Устава. Истичана је нужност повезаног деловања економиста, правника, социолога, политиколога и других научних профила како би нова уставна решења за која се одлучимо у потпуности одговарала интересима сложене заједнице каква је наша у садашњем временском тренутку. Оцена је да досадашњи начин рада није пружио науци и струци одговарајући простор за учешће и допринос у овом великом послу за који је заинтересовано цело југословенско друштво. Научно фундиране анализе су једино могуће и оправдано полазиште за доношење политичких одлука.

б) Немали број дискусаната дотакао је проблем евидентног слабљења ауторитета скупштине. Излаз се ту мора тражити, сматра већина учесника у расправи, у подизању ауторитета скупштине и заустављању кршења уставне дефиниције скупштине у пракси. Одлучујући корак на том путу свакако је онемогућавање процеса успостављања важних центара одлучивања ван скупштине, чији смо сведоци.

е. Иако је став велике већине учесника у дискусији о основама друштвено-политичког система, да су Напртом амандмана понуђене занемарљиво мале промене, као и да је очигледан раскорак између потребних промена и онога што амандмани нуде, при чему је било доста залагања за доношење потпуно новог устава, једнодушно је заузет став и изражено опредељење да променама не треба и не смеју да подлегну трајне вредности нашег система до којих нам је свима подједнако стало, а то су: начела социјализма, самоуправљања, федеративно уређење, равноправност, слободе, територијална целокупност, границе међу републикама или одвојеност цркве од државе.

III. Односи у Федерацији и њена организација

Реферате су поднели: др Иван Кристан, *Одговорност република и покрајина за развој југословенске федерације*; др Борџи Џаца, *Права и дужности федерације — начин утврђивања и проблеми остваривања*; др Војислав Симовић, *Подела законодавне надлежности између Федерације и република (покрајина)*; др Љубиша Лазаревић, *Уставна реформа и кривично законодавство*; др Мијат Шуковић, *Доношење одлука у органима федерације на основу сагласности („консензусом“)*; др Славољуб Поповић, *Извршавање савезних закона*; др Павле Николић, *Проблеми заступљености република и покрајина у организацији Федерације*; др Оливера Вучић, *Избор и одговорност Председништва СФРЈ*; др Владимир-Буро Деган, *Преузимање и извршавање међународних обавеза у СФРЈ*.

У дискусији су учествовали: др Иван Кристан (Љубљана), др Борџи Џаца (Скопље), др Војислав Симовић (Београд), др Љубиша Лазаревић (Београд), др Мијат Шуковић (Титоград), др Славољуб Поповић (Ниш), др Павле Николић (Београд), др Оливера Вучић (Београд), др Владимир-Буро Деган (Ријека), др Радослав Стојановић (Београд), др Будимир Кошутић (Београд), др Драгољуб Кавран (Београд), др Балша Шпадијер (Београд), др Есат Ставилици (Приштина), др Куртеш Салиу (Приштина), др Владан Кутлешкић (Београд), др Владета Станковић (Београд), др Јовица Тркуља (Београд), др Лидија Баства (Београд), др Драго Зајић (Љубљана), др Милан Вучинић (Београд), др Душан Паравина (Ниш), др Милан Рамљак (Загреб), Слободан Поповац (Београд).

Трећа тематска област Саветовања обухвата питања односа у Федерацији и организације Федерације. Ваља, најпре, указати да се о неким од ових питања, природно, расправљало и унутар осталих тематских области. Овде ће, међутим, бити приказани само ставови и предлози изнети у рефератима и дискусији унутар ове тематске области, и то груписани у осам проблемских целина.

Прва се односи на карактер југословенске федерације. На значајне елементе конфедерализма (о којима ће бити речи) указано је са више аспеката. Југословенска федерација као заједница равноправних народа и народности и радних људи и грађана није до краја уставно конституисана, јер као заједница радних људи и грађана није уопште конституисана. Постојећи уставни основ пружа могућност непрестаног поновног договарања и усаглашавања и о самим темељима те заједнице, а тиме и могућности непостизања консензуса у тумачењу тих (авнојевских) темеља. Он је и један од извора неефикасности и узрока слабљења јединства и заједништва у Југославији — што се конкретно приказује у тачкама које следе.

Подела законодавне надлежности у Федерацији представља другу проблемску целину. Нацрт амандмана садржи решење које проширује законодавне функције Федерације. Мада оно не захвата посебно важна питања, ипак представља потврду сазнања да прекомерно сужавање функција федерације није у складу са принципом федрализма, да оно означава тенденцију тзв. демотирања Федерације, условљава јачање егализма република и покрајина и штети целини Југославије.

Има предлога да би на савезном нивоу требало регулисати питања народне одбране, спољне политике, финансија и тржишта. Имајући у виду жељу за једнакошћу радних људи, федерација би требало да регулише основна права радника у погледу запошљавања, радних односа и социјалног осигурања.

У предстојећој уставној реформи треба посебно преиспитати оправданост даљег задржавања уставних решења о подељеној законодавној надлежности у области кривичног права, што ствара могућност да се у једној важној правној области угрози уставно начело једнакости грађана пред законом, јер разлике између републичких и покрајинских закона нису ни малобројне ни безначајне. У прилог јединственог кривичног законодавства иде и постојање заједничког интереса свих грађана Југославије

да се општи заштитни објекти — човек и самоуправна социјалистичка заједница — јединствено штите. Отуда постоји основани друштвени интерес и потреба да се у расправама о амандманима на Устав СФРЈ покрене и питање измене одредбе чл. 281, тач. 12. Устава СФРЈ у погледу регулисања законодавне надлежности у материји кривичног права.

Такође, начело легитимности примене репресивних мера нема своје покриће у Уставу, јер је законодавна надлежност у кривичној материји подељена између Федерације, са једне, и република и покрајина, са друге стране. Пошто није могућа оцена сагласности републичких и покрајинских кривичних закона са савезним, то није могуће обезбедити да се начело легитимности кривичноправне принуде, прокламовано у општем делу Кривичног закона СФРЈ, адекватно примењује у републичком и покрајинском кривичном законодавству. Стога би било целисходно овај принцип подићи на ниво уставног начела.

Иначе, Нацртом амандмана се не мења методологија одређивања законодавне надлежности Федерације (путем уставних стандарда), а она не пружа извесност у погледу њене законодавне компетенције. Зато је, и поред свих критика које је трпела, ранија подела законодавне надлежности у федерацији имала више смисла и пружала већу сигурност и извесност него што је случај са методолошким приступом примењеним у Уставу СФРЈ од 1974. године, неизмењеним амандманима.

Начин одлучивања у федерацији — однос већинског начела и начела једногласности — јесте трећа проблемска целина. Сазнање да је институт једногласности одређених органа република и аутономних покрајина за доношење одлука из оквира права и дужности Федерације постао један од чинилаца неефикасности одлучивања у органима Федерације, неефикасности извршења у њима донетих закона, других прописа и општих аката, снижавања квалитета одлука, слабење демократског социјалистичког јединства Југославије, обавезује да се преиспитају садашња уставна, законска и пословничка решења којима је он регулисан.

Нацрт амандмана на Устав СФРЈ садржи само три решења којима се на нов начин уставно уређују односи у овој области:

Решењем предложеним у тач. 6. Амандмана XXXIII се, ради повећања ефикасности, изричито искључује проширење принципа сагласности на поступак доношења савезног закона, другог прописа или општег акта из надлежности Већа република и покрајина који претходи чину утврђивања њихових предлога, а решењем предвиђеним у Амандману XXXV се Веће република и покрајина обавезује да само изузетно законом, другим прописом и општим актом које доноси, утврђује „да Савезно извршено веће доноси прописе за извршавање тих аката на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа” и то само „ако се тим прописима утврђују материјалне обавезе за републике и аутономне покрајине”, чиме се може знатно побољшати садашње стање у сфери извршења.

Амандманом XXXIII, тач. 3, и тач. 5. се истовремено сужава (сфера удруживања ОУР-а у привредну комору за целу територију СФРЈ и у заједнице), и проширује примена принципа једногласности (област доношења „јединствене стратегије технолошког развоја Југославије” и област уређивања „основа пореског система и основа организовања и функционисања технолошких система и јединство самоуправних друштвено-економских односа у њима, кад је то интерес за целу земљу”. Алтернативно још и на област уређивања „граница права својине на обрадиво пољопривредно земљиште” и „заједничких основа система образовања и васпитања”).

Задржавање принципа једногласности има оправдања и будућности само под условом да се остваре одређене економско-развојне, идејне, културне и акционо-политичке претпоставке за претежно позитивне резултате, као и да се сведе обухватност овог принципа само на доношење оних одлука које су кључни чинилац учвршћивања и обезбеђивања националне слободе и равноправности у Југославији, уз задржавање његове складне комбинације са могућношћу доношења закона о привременим мерама.

Није примерено друштвеној природи ствари доносити мере економске политике и све што се односи на означене системе уређивати и утврђивати на основу једногласности скупштина република и скупштина аутономних покрајина. У условима постојања јаког полицентричног егизма, дезинтегрисаности економије, аутаркије у култури, политици и другим областима, нејединства у идеологији и политичкој акцији, примереније је да Веће република и покрајина одлучује већином свих делегата у Већу, са правом делегације скупштине сваке републике и сваке аутономне покрајине да тражи спровођење посебног поступка и одлучивања када су на дневном реду нацрт или предлог друштвеног плана Југославије, нацрт или предлог закона којим се уређују и утврђују системи у областима за које је ово веће надлежно.

Има мишљења да општи интерес, интерес Федерације, за чије су остварење одговорне републике и покрајине, може да буде само онај до кога се дође сагласношћу свих република и аутономних покрајина, а не онај који се установи (одреди) већинским принципом, дакле мајоризацијом.

Четврти проблемски круг односи се на извршење савезних закона. Наша друштвена пракса показује да у спровођењу савезних закона које непосредно извршавају органи, за чије извршење одговарају савезни органи и чије извршење обезбеђује федерација, није било нарочитих проблема, изузев у случају када су савезним законом били овлашћени органи у републикама и покрајинама да доносе прописе за извршавање поменутих закона.

Амандманом XXX, тач. 1. предвиђено је да се у циљу обезбеђивања извршавања савезних закона које извршавају органи у републикама и покрајинама и за чије су извршење ти органи одговорни, и других прописа и општих аката, савезни и републички, односно покрајински органи су дужни да међусобно сарађују и да се редовно обавештавају о њиховом извршавању. Право и дужност је савезних органа да од републичких и покрајинских органа траже податке и обавештења о извршавању савезних закона, других прописа и општих аката, као и о стању у областима друштвеног живота уређеним тим актима, а републички и покрајински органи су дужни да те податке и обавештења дају. Нацрт амандмана XXX, тач. 3. предвиђа да СИБ може непосредно обезбедити извршавање савезног закона односно другог савезног прописа, с тим да истовремено мора о томе обавестити Скупштину СФРЈ. Нацрт истог Амандмана, тач. 4, предвиђа да у случају неизвршења, које може изазвати штетне последице, савезни орган може на основу овлашћења СИБ-а извршити управни посао одређен савезним законом, односно другим савезним прописом.

Све мере предложене овим Нацртом, које треба да омогуће ефикасније извршавање су врло заобилазне и опште. Ипак, учињен је један напредак у односима између републичких, односно покрајинских и савезних закона, нацртом уставног Амандмана XXIII, тач. 5, који предвиђа да се у случају када је републички односно покрајински закон у супротности са савезним законом, примењује привремено савезни закон до одлуке Уставног суда Југославије. Мада има и мишљења да апсолутно преимућство савезног закона суштински мења основна начела Устава о темељима Федерације, односно о уставном положају република и покрајина у Федерацији.

Нацртом амандмана XXX предвиђа се за спровођење савезних закона које непосредно извршавају органи у републикама и покрајинама, а за чије су извршење одговорни савезни органи и чије извршење обезбеђује Федерација, да савезни органи имају право и дужност да надлежним републичким и покрајинским органима дају обавезне инструкције за извршавање. Ово овлашћење је генерално. Истим нацртом се предвиђа генерално овлашћење за савезне органе да изврше супституцију посла кога нису извршили републички, односно покрајински органи. Предложене промене су најбоље јер повећавају ефикасност, али би требало извршити коренитију промену и у вршењу инспекцијских послова, што се за сада не предвиђа, јер се нацртом Амандмана XXX, тач. 4. поново

тражи да савезни орган треба да буде овлашћен сваким појединим законом за вршење тих послова.

Имајући у виду критике упућиване на рачун поступка о извршавању закона и других општих аката које доноси Веће република и покрајина, алтернатива на Амандман ХХХV према којој треба укинути све одредбе садржане у чл. 355, чл. 356. и чл. 357. Устава је најцелисходнија и треба је прихватити.

Пети проблемски круг обухвата закључивање и ратификовање међународних уговора, односно преузимање и извршавање међународних обавеза у СФРЈ. Наш постојећи уставни систем даје основа за аномалију са гледишта међународног права: он успоставља хијерархију међународних уговора са обзиром на то којим су актом (законом или уредбом) они ратификовани. Зато и њихов однос према каснијим унутрашњим актима државе (веће или исте правне снаге) води дерогирању међународних уговора и, у крајњој линији, штети интересима СФРЈ. Наиме, у међународном праву хијерархија уговора непримерна је по себи, а уговорне обавезе имају предност пред унутрашњим прописима сваке од уговорних страна, па чак и у односу на устав неке земље. Дерогација међународно-правне обавезе унутрашњим актом даје право на реципрочно понашање друге стране, што ће у крајњој линији штетити интересима СФРЈ. Овај став о хијерархији међународних уговора и њиховом односу према доцнијим унутрашњим актима државе, изражен у одлуци Уставног суда Југославије 1975. године, супротан је тачки VII увода у Устав СФРЈ из 1974. Постојеће недоумице могу се оклонити ако се у читавом тексту Амандмана ХХХ, после израза „Савезни закони, други прописи и општи акти“ додају речи: „и међународни уговори“.

Посебан проблем јесте извршавање и поштовање уговора који су равноправно ратификовала оба већа Скупштине СФРЈ и на њега дали пристанак надлежни републички и покрајински органи, јер захтева измену постојећих или доношење нових републичких и покрајинских прописа. Пошто се ради о области искључиве надлежности републике, односно покрајине, није сигурно да Скупштина СФРЈ може натерати скупштину федералне јединице, односно покрајине да тако поступи. Тешко ће у адопцији прописа из међународног уговора у републичко, односно покрајинско законодавство, могле би се на најбољи начин отклонити ако би уставу република, односно покрајина, унели одредбу да међународни уговори на снази имају предност у примени над (републичким односно покрајинским) законом.

Проблем за себе јесу споразуми о међународној сарадњи (чл. 271, ст. 2. Устава СФРЈ и нацрт Амандмана ХХIX). Тачка 2. нацрта Амандмана ХХIX не спада у Устав СФРЈ, већ у материју Устава СР Србије и устава покрајина. Стога се не види потреба измене члана 271, ст. 2. Устава СФРЈ. Тачка 3. истог Амандмана је до крајности непрецизна, па може бити предмет непотребних спорова и неспоразума. Нејасно је да ли изискује постизање сагласности (што значи: шири област и иначе критиковане једногласности-консензуса и омета и одуговлачи иницијативе за међународну сарадњу у областима које иначе Уставом СФРЈ нису у надлежности Федерације) или се исцрпљује у међусобном обавештавању (што би се ефикасније постигло обавезом објављивања споразума, а истовремено би значило отклањање недостатака у досадашњој пракси објављивања, и извршавања члана 162, ст. 1. Устава СФРЈ). Такође, дужност усклађивања са савезним органима у програмирању и остваривању међународне сарадње не може заменити контролу уставности ових споразума, а може ометати и одуговлачити тај облик међународне сарадње. Зато је довољно депоновање тих споразума у савезном органу који, као и свако друго заинтересовано лице, може покренути поступак оцене уставности пред Уставним судом Југославије. Посебан недостатак текста чл. 271, ст. 2. Устава СФРЈ, који нацрт Амандмана ХХIX не исправља, јесте то што изричито не регулише споразуме које републике и покрајине склапају у остваривању своје међународне сарадње, мада их имплицира. Зато, имајући све недостатке у виду, члан 271, ст. 2. Устава СФРЈ и одговарајуће одредбе устава република и покрајина треба допунити

изричитом дужношћу да се ти споразуми објављују у „Службеном листу“ републике, односно покрајине, да се њихови потпуни текстови обавезно депонују у савезном органу управе за међународне послове и да је за оцену уставности тих споразума надлежан Уставни суд Југославије.

Економске функције Федерације и улога државе у привреди представљају шесту проблемску целину. О њој је у овој тематској области само спорадично било речи. Федерација не би требало да се посматра у статичном облику и неопходно је да се путем ових уставних промена, које би требало да буду пут изласка из кризе, на савезном нивоу, поред већ поменутих питања, регулишу и одређена економска питања. Садашњу шансу треба искористити и уградити у уставни систем јединствене елементе привредног развоја. Чињеница је да јединствено југословенско тржиште није остварено. Привредни систем је неефикасан, регулисан је са 208 нормативних аката који не воде привредни развој у жељеном правцу. Поставља се питање да ли су остварени јединствени интереси радничке класе и колико је њен утицај одлучујући кроз постојеће облике и форме одлучивања.

Има мишљења да постоји несклад између Нацрта амандмана, са једне и постављених циљева уставних промена, са друге стране: између постављеног циља о обезбеђивању тржишних законитости, самосталности привредних субјеката и дерегулације друштвених односа, са једне стране, и са друге, Нацрта амандмана, којима је сачувана постојећа улога државе, штавише, Федерацији су дате бројне нове компетенције. Такође, постоји несклад између постављених циљева амандмана у области друштвено-економских односа и односа у Федерацији, јер није у складу са повећањем компетенције Федерације очекивање да ће се обезбедити деловање економских законитости и самосталност привредних субјеката.

Преовлађује мишљење да у интересу сваког народа и народности посебно и свих њих заједно, Федерација мора да обезбеђује систем друштвено-економских односа кроз који се обезбеђују заједнички интереси радничке класе и свих радних људи и тиме равноправност народа и народности у њој. Тиме се не нарушавају уставна начела о темељима Федерације, односно о уставном положају република и покрајина у Федерацији.

Седму проблемску целину чине општа питања организације Федерације и начела конституисања савезних органа. Главну карактеристику конституисања федерације у Југославији данас представља заступљеност република и покрајина у свим органима и телима Федерације. Она се обезбеђују или непосредним избором, или кандидовањем од стране република и покрајина. Ово има директне последице на остваривање неких уставних начела (федерализма, равноправности и једнакости), али и на ефикасност у функционисању федерације.

Применом принципа заступљености република и покрајина у организацији Федерације органи и тела Федерације губе својство органа и тела Федерације и постају заједнички органи република и покрајина на нивоу Федерације. Тако организација Федерације постаје творевина република и покрајина, одн. губи својство посебног ентитета, субјекта који самостално врши функције Федерације са сопственом одговорношћу (Ово тим више што у вршењу одређених функција Федерације републике и покрајине и директно учествују давањем своје сагласности.) Зато су постојећа уставна решења неприхватљива, ако се сматра да Југославија треба да буде уређена као федеративна држава, а не као конфедерација или нешто слично њој.

Применом поменутог принципа у оба већа Скупштине СФРЈ, она стичу карактер федералних домова, што значи напуштање класичне дводелне структуре савезног парламента. Образовање Савезног већа као федералног дома није само сасвим нетипично за федеративно уређење, већ — што је важније — оно мења карактер и функцију целог савезног парламента (Скупштине СФРЈ), што доприноси јачању „конфедерализације“ система. Поред овог начелног разлога који говори о неприхватљивости постојећег решења, стоје и: непромереност постојања два у суштини истоветна дома у структури Скупштине СФРЈ, затим, недовољно јасан и недовољно оправдан критеријум расподеле надлежности већа и

најзад, најважније, проблем напуштања принципа једнаког представљања грађана и радних људи у „првом дому“ савезног парламента у федеративним државама.

Оба већа у саставу Скупштине СФРЈ до сада функционишу у ствари као две посебне скупштине, јер равноправни делокруг већа обухвата само персонална питања, а заједничка седница је протоколарна. Корекције које уносе амандмани, извесан су корак напред ка суштини федерализма, али је палијативност овог решења очевидна, јер остаје трајно својство органа федерације њихово конципирање као сервиса конститутивних елемената федерације — федералних јединица, штавише, и сервиса аутономних јединица (које формално немају статус федералних јединица).

Доследна, безизузетна примена принципа заступљености република и покрајина у свим органима и телима федерације директно условљава искључивање представништва радних људи и грађана у организацији југословенске федерације. Иако ни у теорији ни у пракси није спорно да федеративну државу чине појединци (грађани) и федерална јединица, радни људи и грађани Југославије представљени су у ствари у организацији федерације искључиво преко својих република и покрајина — што значи посредно у једном дубљем смислу, али и неједнако (неравноправно), што се коси са суштином федеративног уређења, представља грубо нарушавање равноправности грађана и није у складу ни с одређеним основним опредељењима самог Устава СФРЈ (чл. 1, 154, 155. ст. 1). С обзиром на огромне разлике у броју грађана (одн. становника) и радних људи у републикама и покрајинама, делегати у Савезном већу представљају крајње неједнак број грађана (односно становника) и радних људи, чиме се на очигледан начин крши принцип равноправности радних људи и грађана. Исте последице изазива и избор делегата и других изборних и именованих лица у другим органима и телима Федерације. Но, ово не доводи само до неједнаког (неравноправног) утицаја радних људи и грађана на вршење функција Федерације, него указује и на неједнаку доступност делегатских и других места у органима и телима федерације радним људима и грађанима, јер они из већих република и покрајина имају вишеструко мању могућност да буду бирани, односно делегирани на поменута места у Федерацији у поређењу са онима из мањих република и покрајина. Због тога би Савезно веће требало конституисати на основу одговарајућих непосредних демократских избора.

Слично је заснована и аргументација за увођење Већа удруженог рада као већа које би омогућавало уставно конституисање и артикулацију (југословенског), класног и националног интереса.

Принцип заступљености република и покрајина у организацији Федерације — како је предвиђен Уставом — изазива још две последице са дубоким политичким значењем:

Прво, ниме се у одређеним органима Федерације пренебрегавају суштинске (статусне) разлике између социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина (у Председништву СФРЈ, Већу република и покрајина — с обзиром на начин гласања — и у још неким радним телима у Скупштини СФРЈ). Изједначеност у заступљености доводи до подједнаког утицаја република и покрајина на вршење функције Федерације које остварују дотични савезни органи и тела, упркос суштински различитог уставно-правног статуса које републике и покрајине имају (и морају да имају) у федеративном уређењу. Зато је такво решење неприхватљиво и са принципијелног и са политичког становишта.

Друго, поменути принцип условљава непосредну и од СР Србије потпуно одвојену заступљеност покрајина у организацији Федерације. То, са једне стране, доводи до изједначености покрајина и СР Србије у организацији федерације, а са друге, изазива неједнак положај СР Србије у односу на друге републике у Федерацији. Тиме се несумњиво „крњи“ уставни статус СР Србије као федералне јединице и слаби њен положај у Федерацији.

Посебан проблем (пored већ наведеног проблема заступљености покрајина у Председништву СФРЈ) јесу питања његовог избора и одговор-

ности. Амандмани не отклањају недостатке садашњег уставног уређења избора и одговорности шефа југословенске државе. Председништво СФРЈ је орган Федерације и стога би било логично да се избор овог савезног органа врши у оквиру Федерације и од стране савезних органа, као и да се о његовој одговорности одлучује на савезном нивоу. Доследно спровођење скупштинског система, пак, налагало би да Скупштина СФРЈ бира и разрешава чланове Председништва СФРЈ и да јој је оно за свој рад одговорно. Скупштина СФРЈ није у односу на Председништво врховни односно највиши орган Федерације (како то Устав утврђује), јер нема никакве могућности да утиче на избор чланова који га чине, нити јој оно за свој рад одговара. Што се, пак, функција Председништва тиче, будући да Председништво СФРЈ има функцију врховног команданта, оно мора имати и адекватна овлашћења. Садашње решење по коме Председништво мора чекати на предлог републичке и покрајинске скупштине да именује Штаб територијалне одбране, није добро. У условима партизанског ратовања, Председништво не би могло да чека на ове предлоге, а територијална одбрана је најшири облик општенородне одбране.

Најзад, амандмани предвиђају и сужавање могућности за доношење прописа СИБ-а уз сагласност републичких и покрајинских органа. Алтернативни предлог: потпуно искључење ове сагласности — једино је исправно решење са становишта самосталности, ефикасности и одговорности овог органа (нарочито с обзиром на његов републички паритетан, односно одговарајући покрајински састав).

На крају, али не као најмање важно, осма проблемска целина односи се на питања одговорности у Федерацији и за Федерацију. О првим (питањима одговорности у Федерацији) већ је било речи. Јачање те одговорности, сматра се, постигло би се увођењем непосредних избора (нпр за Савезно веће), проширивањем облика непосредне демократије (пре свега референдума), конституисањем органа Федерације адекватно принципима федерализма и скупштинског система, смањењем и(ли) укидањем давања сагласности републичких и, нарочито покрајинских органа приликом одлучивања у федерацији (јер оно одговорност разводњава), итд. Када је, пак, реч о одговорности за Федерацију, став да није могуће посебно истицати одговорност за развој Југославије као целине, јер је та одговорност само друга страна примарне одговорности републике (покрајине) за властити развој, одговорности која је првобитнија, односно значајнија — изазвао је полемику. Но, више и од свих начелних, теоријских и академских аргумената, неадекватност овог уставног решења о одговорности за развој Југославије показала је више од деценије и по дуга пракса. Зато, у условима Уставом недовршеног конституисања југословенске заједнице, с једне, и постојећих несагласности у тумачењу њених темељних принципа, с друге стране, није чудно што се у дискусији чуло и питање: не одумиरे ли с Уставом — уместо државе — будућност Југославије.

Др Снежана Петровић и мр Јасминка Хасанбеговић

IV. Уставност и законитост и њихова заштита

За ову тематску област реферате су поднели: професор Факултета политичких наука у Београду др Балша Шпадијер, *Уставне промене и односи између савезних, републичких и покрајинских закона*; професор Правног факултета у Титограду др Слободан Благојевић, *Актуелни проблеми уставног судства*; доцент Правног факултета у Београду др Весна Ракић-Водинелић, *Уставни положај Савезног суда* и професор Правног факултета у Београду др Војин Димитријевић, *Заштита међународно загарантованих људских права у Југославији*, Поред референата у расправи

су учествовали: професор Правног факултета у Београду др Момир Милојевић; професор Правног факултета у Приштини др Куртеш Салиу; др Владан Кутлешић (Републички комитет за законодавство СР Србије, Београд); професор Правног факултета у Нишу др Драган Станимировић; др Петар Радловић, самостални саветник Скупштине СФРЈ за друштвено-политичке односе и, асистент Правног факултета у Београду др Драган Митровић.

Посебна пажња посвећена је проблемима остваривања и поновног потврђивања приоритета савезног закона, проблемима другачијег нормативног односа између закона и самоуправних општих аката, као и проблемима положаја и компетенција савезних органа задужених за спровођење савезних прописа и органа задужених за заштиту уставности и законитости. Исто тако, обрађена је проблематика везана за положај и компетенције уставног суда и Савезног суда, као и проблематика заштите међународно загарантованих људских права у Југославији. Овако одређено проблемско подручје и предлози који су учињени проистекли су из тежње да се учврсте принципи уставности и законитости у сложеној држави федеративног типа. „Национални и самоуправни федерализам“, „концепт договорне и лабаве Федерације“ и гломазан и неефикасан правни систем нису погодно тло за афирмисање концепта уставности и законитости, као ни за афирмисање органа задужених за њихово спровођење и заштиту.

У рефератима и расправи су изнета следећа запажања и конкретни предлози који се тичу нормативног режима уставности и законитости, са једне, и режима за спровођење и заштиту уставности и законитости, са друге стране.

А. Нормативни режим уставности и законитости

Изнети су следећи предлози:

1) Требало би обезбедити стални, а не само привремени приоритет савезног закона. О овој околности треба водити рачуна и приликом формулисања амандмана за промену Устава СР Србије.

2) Требало би напустити као неадекватну разлику између термина „сагласан“ и „не може бити у супротности“, разлику која је логички и практично неконзистентна и штетна за спровођење уставности и законитости.

3) Требало би поново афирмисати хијерархијско начело правних аката и прописа, и то у оној мери у којој је то потребно за успостављање концепта јединствене законитости у федеративној држави.

4) Требало би прецизирати односе између закона и самоуправних општих аката, и то како због израза „не може бити у супротности“, тако и због различитог формалног места самоуправних општих аката и могућности да дође до колизије између њих и аката државног права.

5) Требало би дати већу правну снагу међународним уговорима у заштити људских права.

6) Требало би напустити уставно решење о тзв. „морално-политичкој подобности“, као и друга слична решења којима се нарушава формалноправна једнакост грађана.

7) Требало би већу пажњу посветити афирмисању личне и друштвене слободе, без чега нема ни праве уставности ни законитости у социјализму.

8) Требало би добром правном техником, почевши од Устава, пројектисти језички апарат — учинити га јаснијим и прецизнијим, као и рационализовати број прописа који формално важе а често се не примењују.

Б. Режим спровођења и заштите уставности и законитости

Изнети су следећи предлози:

1) Требало би прецизирати и проширити надлежност савезних органа (права, дужности и одговорности) за непосредно спровођење или старање о спровођењу савезних аката и прописа које доносе савезни органи или за које су ови органи задужени. У том смислу, треба допунити одредбе Амандмана XXX.

2) Требало би још више проширити надлежност уставних судова и ојачати њихово место у уставном систему на тај начин што ће се обезбедити да одлука уставног суда има општу правну снагу.

3) Требало би надлежност уставних судова проширити и на случајеве у којима би се оцењивала уставност појединачних аката и радњи када се њима крше уставна права и слободе човека и грађанина.

4) Требало би предвидети дејство одлуке уставног суда и на опште акте који нису били предмет непосредне оцене суда, ако они садрже идентичне норме са нормама које суд непосредно оцењује.

5) Требало би проширити право субјеката да могу указати да је одређен општи акт, који треба применити, „у супротности“ са Уставом и законом.

6) Требало би афирмисати надлежност Савезног суда, и то нарочито са становишта могућности да се користе правни лекови (редовни и ванредни) пред овом судском инстанциом.

7) Требало би надлежност Савезног суда проширити и на имовинске спорове између одговарајућих субјеката до којих је дошло дискриминацијом на јединственом југословенском тржишту.

8) Требало би да се омогући приступ странкама Савезном суду и у споровима који се непосредно не односе на нарушавање јединственог југословенског тржишта.

9) Требало би поново прихватити решења из ранијег Закона о парничном поступку, према којима Савезни суд одлучује о ванредном правном леку странке у грађанском судском поступку и када је у питању примена савезног закона.

10) Постоји уставни основ и за могућност да Савезни суд врши контролу одлука судова удруженог рада у највишој инстанци, и то у поступку по ванредном правном леку, а уместо, евентуалног, установљавања Суда удруженог рада Југославије.

11) Требало би да судије у републици и покрајини бирају и решавају скупштине република, односно покрајина, као и да им оне свима обезбеђују подједнаке услове за живот и рад.

Заједничка је оцена учесника да предложене промене у уставним амандманима нису довољне, да се њима не мења битно постојећи, незадовољавајући режим уставности, законитости и њихове заштите, као и да постојеће предлоге треба са једне стране, променити, а, са друге, допунити новим предлозима.

др Драган Митровић и Бранко Лубарда

V. Промене Устава СР Србије

О поменутој теми приложили су писане реферате: академик Радомир Лукић, *Остваривање функције СР Србије као државе*, проф Ратко Марковић, *Подела законодавне надлежности у СР Србији*, проф. Күртеш Салиу са проф. Есатом Ставицеиџ *Извршавање републичких закона који се јединствено примењују на територији СР Србије*, и др Владан Күтлешић, *Уставни положај Председништва СР Србије*. У

дискусији су учествовали: проф. Есат Ставилеци, проф. Павле Николић, проф. Слободан Благојевић, проф. Смиља Аврамов, проф. Миодраг Јовичић, проф. Златија Букић-Вељовић, др Владан Кутлешић, др Зоран Томић, др Оливер Антић, мр Фатмир Фехмиу, проф. Љубиша Лазаревић, проф. Милан Буковић, проф. Марко Младеновић, др Весна Ракић-Водинелић, др Борбе Лазин и проф. Будимир Копутић.

1. Уставотворна власт у СР Србији

Један од основних разлога због којих се поставља питање промене Устава СР Србије односи се на њене тзв. државне функције као републике, односно државе. Јер, предлажу се промене Устава које би обезбедиле да Србија, исто као и друге републике, врши своје државне функције, будући да се сматра да су те функције једним делом пренете на покрајине, које су у саставу Србије.

Констатујући да је тешко, теоријски, „прецизно разграничити које су функције аутономних јединица и то тачно конкретно одредити“ — академик Радомир Лукић ипак утврђује да највишу, посебно уставотворну власт мора да има држава, тј. „да ниједно јавно лице ниже од државе (децентрализована јединица) не може суверено, тј. коначно да врши власт, односно да има надлежност“.

Полазећи од чињенице да је у једној федерацији држава-чланица ипак „практично суверена“ (уз ограничења на која је сама пристала) — академик Р. Лукић анализира питање садржине Уставом прописаних државних функција СР Србије. Нарочито разматра каква су ограничења уставотворне власти Србије у односу на покрајине. Налази да „уставотворна права покрајина знатно ограничавају уставотворну власт Србије“, с обзиром да се за промене Устава Србије захтева сагласност покрајина — које су, поред тога, изједначене са републикама у односу на промене савезног Устава. „Тако се покрајине изједначавају са републиком којој припадају, што политички можда може бити прихватљиво, али је са гледишта правне (и опште) логике неприхватљиво, а правнотехнички неправично и може врло тешко функционисати“. С тим у вези, академик Р. Лукић предлаже: „Можда би се могло предвидети да се, рецимо, други или трећи пут упркос одбијању покрајине Устав може променити на основу обновљеног предлога републике поднетог после протека одређеног дужег времена и појачаном већином при одлучивању у скупштини републике (рецимо три четвртине уместо две трећине гласова како је сада предвиђено) или после по трећи пут поднетог предлога“. Ова идеја је на линији ограничавања сувише широког права покрајине да онемогући сваку промену Устава. У дискусији је предложено, такође, (али много радикалније) да, *de constitutione ferenda*, о промени Устава СР Србије у сваком случају искључиво одлучује Скупштина Републике (проф. Павле Николић).

Изражено је и гледиште да треба подробно преиспитати однос Устава СР Србије и устава социјалистичких аутономних покрајина, и учинити потребне преправке. У првом реду, опредељујућа је уставна норма да је Србија држава а да покрајина нема то својство, као и да Србија није федеративна држава, нити су покрајине њене федералне јединице. Због тога, однос између југословенске Федерације и њених република не може да буде „пресликан“ на однос СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у њеном саставу (проф. П. Николић, проф. Златија Букић-Вељовић). Није јасно ни по ком основу покрајине уопште имају устав када већ нису државе; оспорено је и само питање назива основног правног акта покрајина (академик Миодраг Јовичић). Код односа Устава СР Србије и покрајинских устава, „пренета“ је правна ситуација из федералних односа. Наиме, *de constitutione lata*, покрајински устав „не може да буде у супротности“ са републичким уставом, мада би било принципијелније и логичније да је ту по среди „обавезна сагласност“ са републичким уставом (проф. П. Николић). Осим тога, Устав

СР Србије не предвиђа ни механизам контроле уставности устава покрајине, већ се задовољава одредбом о давању мишљења Скупштини Републике, од стране Уставног суда Србије, о супротности устава о којима је реч.

Било је и гледишта која су бранила садашње уставно уређење у погледу уставотворне власти у Републици, односно изјашњавала се, поред републичке, и за „конкуришућу“ уставотворну власт покрајине у оквиру СР Србије. Сматра се, тако, да је покрајина, будући уставно одговорна за сопствени развој, као и република, „носилац односно извор уставности у југословенској федерацији“; покрајина је, истовремено, „елеменат Србије и елеменат југословенске федерације“ (проф. Е. Ставилевић). Отуда се, по овом становишту, односи у СР Србији не могу посматрати изоловано од целине федеративних односа у Југославији. На претходно се наставља и резонување о историјској условљености садашњег уставног положаја покрајина. Речено је да су „покрајине фактички настале у току НОБ-а“, а да је Србија од септембра 1945. године и формално-правно постала специфична, сложена заједница — јер су јој тада прикључене територије покрајина. Том приликом, „покрајине су пренеле на Србију део свог суверенитета“, на основу одлука АВНОЈ-а и жеље становништва покрајине и Србије (проф. Фатмир Фехмију). Овим, исти дискутант тумачи савремену „сложену нормативну делатност“ у СР Србији, што „није никакав хендикеп већ богатство у систему“. Из тога се изводи закључак да треба уважавати посебност и заједништво у Републици, а да „свако решење које би се евентуално наметнуло мимо воље субјекта који чине СР Србију може да доведе, не до превазилажења кризе, већ ће ту кризу и даље продубити“.

2. Подела законодавне надлежности у СР Србији

Став науке о овом питању исцрпно је изложио проф. Р. Марковић. Као основне и у науци неспорне елементе политичко-територијалне аутономије, он је утврдио: (1) изворну и иницијалну законодавну надлежност аутономне јединице у регулисању одређених друштвених односа на својој територији (редовно специфичних, било у етничком, историјском, привредном, културном или другом погледу); (2) обавезну усаглашеност закона аутономне јединице са уставом и законима државе у чијем се склопу налази, из чега произлази и обавезна контрола уставности и законитости ових закона од стране државе, и (3) претпоставку законодавне надлежности у корист државе, услед чега се законодавна надлежност аутономне јединице увек таксативно одређује.

Одступања од наведеног модела су таква да се услед њих аутономне покрајине својим правним положајем приближавају федералним јединицама, а СР Србија сложеној, односно квазисложеној држави, упркос начелно прокламованом унитарном карактеру ове, као и других република у СФРЈ.

Као право, чл. 4. Устава СФРЈ, који дефинише аутономну покрајину, утврђује претпоставку законодавне надлежности не у корист Републике, већ у корист покрајина. Овај исти принцип поновљен је у Уставу СРС (чл. 291. и 293). Сходно томе, у чл. 300. Устава СРС таксативно је наведен круг питања која Република законски уређује јединствено за целу територију, чиме је доношење закона важећих на територији покрајина од стране покрајинских надлежних органа установљено као правило, док је доношење републичких закона важећих и на територији покрајина преоглашено изузетком. Овим је у уставној подели законодавне надлежности у Републици прихваћен исти онај концепт који је савезни устав усвојио за расподелу законодавне надлежности између Федерације и република. На тај начин је не само нарушен теоријски концепт аутономије, већ је подела законодавне власти у СР Србији добила, по мишљењу проф. З. Букић-Веловић, чак и елементе конфедеративног устројства. И по мишљењу академика М. Јовичића, већ одредбе савезног Устава о расподели законодавне надлежности поистовећују аутономне

покрајине са републикама, чиме су, уз броје друге елементе њиховог статуса, аутономне покрајине „практично изузете из СР Србије“ Прешироку законодавну надлежност покрајина, која их „практично чини државима“, истакао је и академик Р. Лукић, предлажући да се законодавна надлежност Републике утврди општом формулом, а не набрајањем како то чини важећи Устав СР Србије, а у сагласности са Уставом СФРЈ.

Иначе, по мишљењу проф. Р. Марковића, чл. 4. савезног Устава, који у случају СР Србије утврђује претпостављену законодавну надлежност у корист покрајина а не у корист Републике као целине, противу речи Основним начелима Устава СФРЈ (Одељак I, став 2), у којима је речено да радни људи и народи и народности своја суверена права остварују у социјалистичким републикама, а у аутономним покрајинама тек у складу са својим уставним правима.

Из чињенице да је уставима СФРЈ и СРС законодавна надлежност СР Србије на делу територије на којој су конституисане покрајине прописана као изузетак, а законодавна надлежност покрајина као правило, проф. Р. Марковић је извукао закључак да југословенска Федерација има несиметричан карактер. Овакву оцену карактера југословенске Федерације дао је и академик М. Јовичић. На савезном нивоу, наиме, Уставом СФРЈ, прописана је претпоставка законодавне надлежности у корист република, док су питања која својим законима регулише Федерација одређена методом таксативне еnumerације (чл. 281). Како, међутим, исти овај Устав у случају СР Србије, за део њене територије обухваћен покрајинама, републичкој законодавној надлежности претпоставља законодавну надлежност покрајина, то савезним Уставом прописана претпоставка законодавне надлежности у корист република у случају СР Србије важи само за један део њене територије — онај на коме се не налазе аутономне покрајине. При том, та територија, тзв. ужја Србија — која, према податку који је изнео академик М. Јовичић, захвата 63% од укупне територије Републике — није уставно конституисана као посебна, трећа друштвено-политичка заједница (аутономна или федерална јединица) у оквиру СР Србије, те, немајући својих законодавних органа (као што их имају покрајине); доноси законе за „своју“ територију у законодавном телу СР Србије као целине, дакле, у органу у чијем саставу учествују не само представници СР Србије ван покрајина, него и представници покрајина. Ово чини очигледном чињеницу да „између територије ван покрајина и покрајина постоји неравноправан однос у корист покрајина, што представља повреду начела једнакости грађана и равноправности народа и народности“, закључује проф. Р. Марковић.

Посебан предмет критике био је начин димензионирања јединствене надлежности Републике путем општих израза (стандарда), односно „каучук појмова“, као што су „основе режима“, „основе односа“ и сл. Ово отвара могућност даљег сужавања, ионако „маргиналне“ јединствене законодавне надлежности Републике, у корист аутономних покрајина. Уопште, овакав метод одређења републичке законодавне надлежности непримерен је политичко-територијалној аутономији, те га треба напустити, јер СР Србија није федерација, истако је проф. Р. Марковић.

Наведеним, готово јединственим ставовима о проблему уставне поделе законодавне надлежности у СР Србији, супротставио је своје, не у појединостима, већ у самој основи, различито мишљење, проф. Е. Ставиљеци. По њему, начин на који је изршено уставно разграничење законодавне надлежности између Републике као целине и аутономних покрајина произлази из Устава утврђеног специфичног карактера СФРЈ као вишестепено федеративне државе. Вишестепеност југословенске федерације обезбеђује специфичан правни положај аутономних покрајина, који одређују два основна елемента: покрајина је, као и република, носилац уставотворне власти и, друго, покрајина је подједнако елемент Федерације као што је елемент СР Србије. („Покрајина је као елемент Федерације истовремено и елемент Србије“). Стога, не треба мењати уставну концепцију поделе законодавне надлежности у Републици, већ треба постицати „политички договор и самоуправно интегрисање“, закључио је проф. Е. Ставиљеци. У том смислу, он је још предложио да се убудуће

што више користи „изванредно подесан уставни инструмент“ договорних закона, које доноси Скупштина СР Србије, уз претходну сагласност скупштина аутономних покрајина, а који важе на целој територији Републике, односно само на територији тзв. уже Србије и оне аутономне покрајине која је дала потребну сагласност.

Од конкретних питања поводом којих се испољила разлика у мишљењу између појединих учесника Саветовања, треба издвојити тумачење односа између чланова 299. и 300. Устава СР Србије. Према једном мишљењу, које је на Саветовању заступао проф. Р. Марковић, чл. 299, који утврђује права и дужности које Република остварује преко републичких органа и организација, а која су за читавих десет тачака бројнија од оних предвиђених у чл. 300, треба тумачити као да се он односи на права и дужности Републике само на територији ван покрајина, иако то није изричито речено у самом овом члану. Законе са јединственом применом на целој територији, Република би, по мишљењу проф. Р. Марковића, могла доносити само у материји предвиђеној чланом 300, који је ово изричито предвидео. Ово би, додуше, била „материјална подлога тези о постојању тзв. уже Србије као треће друштвено-политичке заједнице у СР Србији (аутономне покрајине или федералне јединице)“, али како се однос између чланова 299. и 300. „мора тумачити у светлости правила систематског тумачења права“, онда се мора у овом случају поћи од чињенице да је савезни Устав утврдио, а Устав СР Србије поновио, да у СР Србији, на територији на којој су аутономне покрајине, важи претпоставка законодавне надлежности у корист аутономних покрајина. Стога, предлаже проф. Р. Марковић, треба отклонити пропуст учињен у редиговању чл. 299. и изричито рећи да наведена права и дужности Република остварује само на територији ван покрајина.

Супротно мишљење изнела је проф. З. Буквић-Веловић, истакавши да чл. 299. треба тумачити шире, што значи тако да права и дужности њиме предвиђена Република може вршити на целој својој територији.

Коначно, у расправи је подвучена неопходност подвргавања договорних закона, предвиђених чланом 301. Устава СРС контроли уставности од стране Уставног суда Србије, што је важећи Устав пропустио да учини.

Предлог Председништва СРС да се приступи промени Устава СРС оцењен је као слаба основа за отклањање озбиљних препрека које важећи Устав поставља остварењу државности СР Србије на плану вршења законодавне власти. Предлог, наиме, не дира у уставну концепцију поделе законодавне надлежности између Републике као целине и покрајина, већ садржи само упутства да се размотре могућности проширења законодавне надлежности Републике, и то пре свега путем прецизирања уставних стандарда и уопште недовољно јасно одређене материје јединственог републичког законодавства прописаног у чл. 300.

Конкретан предлог за прицизирање уставних стандарда из чл. 300. учињен је за свега два случаја (основи вођења матичних књига и основи положаја верских заједница), али Предлог садржи и генералну одредбу према којој се ово може учинити и са другим одредбама чл. 300.

Предлог за повећање законодавних овлашћења Републике за „уређивање химне и употребе и заштите грба“ не значи никакво проширење законодавне надлежности Републике, јер се ова овлашћења Републике, као симболи државности, претпостављају. Исто важи и за предлог о утврђивању уставног основа за доношење закона с јединственом применом о Друштвеном плану Републике, као и закона о просторном планирању.

Што се тиче области народне одбране и државне безбедности, предлог да се изврше „у потребној мери прецизирања“ учињен је зависним од претходног договора, односно пристанка „дартнера“ који треба да се договоре. Овај пристанак је за сада неизвестан.

Могућност за проширење законодавне надлежности Републике као целине даје и предлог да се „размотри потреба“ за јединственим уређењем одређених „квалификованих облика кривичних дела која су управљена на нарушавање националне равноправности“.

Коначно, Предлог Председништва СРС предвиђа још и могућност да се — поред прецизирања чланом 300. већ предвиђене, али уопште не одређене материје — уведу и нова овлашћења Републике у области „заштите земљишта од загађења, заштите живота и здравља људи од ширег значаја и утврђивања културних добара од изузетног значаја за Републику као целину”.

У дискусији је, у вези с овим, изречено мишљење да би свако проширење чл. 300. новим питањима, која би Република јединствено регулисала на целој територији, представљало „промену основних одређења Устава”, па би то требало онемогућити (проф. Е. Ставиљеци).

Уставна подела законодавне надлежности у СР Србији је критички размотрена и на нивоу појединих правних грана, односно области.

У домену материјалног кривичног права, јединственим републичким законом (у смислу чл. 300. Устава СР Србије) уређују се „институти одговорности за кривична дела”, као и „кривично-правна заштита слобода, права и дужности човека и грађанина, самоуправних права радних људи и организација удруженог рада и других односа који су уређени овим Уставом и републичким законом који се примењује на целој територији Републике” (тачка 3). За први део ове одредбе речено је да је „нејасно и нестручно формулисан”, док је други оцењен као „непрецизан” у погледу разграничења републичке и покрајинске законодавне надлежности у односној области. Стога је, као могућа, предложена другачија формулација — да се републичким законом уређују јединствено за целу територију Републике: „кривичне санкције за малолетнике, условна осуда са заштитним надзором и општа правила о извршењу казни; кривично-правна заштита живота и тела људи, њиховог здравља и човекове средине, части и угледа, достојанства личности и морала, имовине и имовинских права, самоуправних права и права из радног односа и других слобода и права зајамчених Уставом и законом који се јединствено примењује на територији целе Републике” (проф Љубиша Лазаревић).

Критикована је и садашња неуједначеност прописа кривично-процесног права, односно кривичног правосуђа у СР Србији, уз констатацију да Врховни суд Србије нема никакву надлежност према врховним судовима покрајина (др Борђе Лазин).

Било је залагања и за јединствено уређење грађанско-правних односа у СР Србији, па и на нивоу Југославије — чиме би се, свакако, дао допринос правној сигурности, уставности и законитости, а посебно једнакости грађана. De constitutione lata, у СР Србији се код стварно-правних и наследно-правних односа једино „основи”, а код брачних и породичних односа само „основна начела” регулишу јединственим републичким законом (чл. 300, тач. 3. и 5. Устава СР Србије). Насупрот томе, облигациони односи осим „општег дела облигација” који је у домену савезног законодавства, на основу Устава СР Србије (чл. 300, тач. 5. in fine), јединствено се регулишу у потпуности. Уочено је, међутим, да код овог питања постоји неусклађеност Устава САП Косова са Уставом СР Србије, будући да Устав САП Косова прописује да Покрајина „уређује облигационе односе” (чл. 283, став 1, тач. 4), што треба отклонити (др Оливер Антић).

Као посебно, издвојено је и питање уставног положаја Врховног суда Србије. Могућност, de constitutione ferenda, да и грађани са територија покрајина добију заштиту Врховног суда Србије, као највише судске instance у Републици — путем ванредног правног лека јавног тужиоца на одлуке врховних судова покрајина — има своје добре и лоше стране (др Весна Ракић-Водинелић). Процесно-правна једнакост грађана са целе територије Републике тиме ипак не би била успостављена, јер би лица са територија покрајина имала на располагању једну instance више (четворостепеност поступка). Уколико би се, пак, ишло на укидање покрајинских врховних судова, та неравноправност би се избегла — али би се покрајинама ускратила могућност да у тој instance контролишу примену покрајинских закона. У сваком случају, чини се да би Врховни суд Србије требало не само да контролише законитост одлука ко-

је се доносе у извршењу прописа који важе на читавој територији Републике, већ и да пружа заштиту свих Уставом зајамчених слобода и права, посебно фундаменталних имовинских права грађана.

3. Извршна функција у СР Србији

У извршењу републичких прописа о којима је у реферату реч, аутори стављају у први план принцип сарадње одговарајућих органа, њихово споразумевање и договарање. У извршној сфери нормирана је, самосталност аутономних покрајина како у односу на савезно законодавство, тако и у односу на јединствено републичко законодавство. „У том погледу пошло се од принципа да су социјалистичке аутономне покрајине одговорне, како за остваривање свог положаја, тако и за остваривање положаја Републике као државе и самоуправне друштвено-политичке заједнице, као што је и Република одговорна како за остваривање сопствених функција, тако и за остваривање аутономности аутономних покрајина.“

Проф. К. Салину и проф. Е. Ставицеци се нарочито задржавају на питању односа између органа СР Србије и органа социјалистичких аутономних покрајина у процесу извршавања републичких прописа који се јединствено примењују на територији целе Републике. Издвајају овлашћење Републике „да предузима и друге мере у оквиру својих права и дужности“ — сматрајући га неразграђеним. Закључују да односе између републичких и покрајинских (као и општинских) органа треба конкретизовати и прецизирати „чиме ће се допринети и поспешивању извршавања јединствене републичке регулативе, не доводећи у питање основне принципе у односима између републичких и покрајинских органа“.

У дискусији је референтима приговорено да се уопште нису осврнули на тачку 20. амандираног Предлога Председништва СР Србије да се приступи промени Устава Републике, у којој се говори о потреби проширивања права Републике у области извршне функције (др В. Кутлешић).

4. Представљеност СР Србије у Федерацији

Као и у питању поделе законодавне надлежности, тако се и на плану представљености СР Србије у Федерацији поставља проблем обезбеђења једнаког положаја свих делова Републике, односно свих грађана и народа и народности у њеном саставу. Овај принцип угрожен је чињеницом да је територија Републике подељена на три дела, од којих су два уставно конституисана као посебне друштвено-политичке заједнице — аутономне покрајине — са правом на непосредну представљеност у савезним органима, док трећи — тзв. ужа Србија — сам за себе, уставно ни не постоји, па према томе, као такав (сам за себе) не може ни имати своје представнике у Федерацији. С друге стране, како је у органима федерације, поред аутономних покрајина, представљена и СР Србија као целина, то представници аутономних покрајина, заједно са представницима са територије ван аутономних покрајина, учествују у том представљању. Ово значи да су аутономне покрајине два пута представљене у Федерацији — једанпут непосредно, независно од републике у чијем се склопу налазе, а други пут учествујући у заједничком представљању Републике као целине. Трећи део територије Републике представљен је у Федерацији само једанпут, и то не непосредно, већ само као (уставно неконституисани) део Републике као целине, заједно са представницима аутономних покрајина. То пак, значи, како је закључио проф. Р. Марковић, да „воља“ те територије може не бити у тим органима потпуно тачно изражена. Тиме је очигледно да између територије ван покрајина и покрајина постоји неравноправан однос у корист покрајина, што представља повреду начела једнакости грађана и равноправности“.

Говорећи о равноправном положају СР Србије са другим социјалистичким републикама у југословенској Федерацији, др З. Томић је за-

кључно да се „интерно“ равноправност ове са другим републикама не може обезбедити, због просте чињенице да једино она у свом саставу има две аутономне покрајине, али је, истовремено, истакао да се може обезбедити њена „екстерна“ равноправност — у односу на федерацију, што би се могло постићи онемогућавањем директне представљености аутономних покрајина у њој.

Говорећи о неопходности претварања аутономних покрајина у праве аутономне јединице, уколико се жели обезбеђење нормалног функционисања и Србије као републике и Федерације, академик М. Јовичић је, као један од услова навео укидање непосредне представљености аутономних покрајина у органима Федерације независно од Републике.

5. Председништво као орган власти у СР Србији

Расправа о овој теми вођена је из три основна разлога. Први лежи у чињеници да се често оспорава оправданост самог постојања Председништва, као органа власти неуклопљеног у скупштински систем. Други произлази из специфичног правног положаја Председништва СР Србије, а поводом његовог односа према аутономним покрајинама, који је Уставом СРС врло непрецизно одређен. Коначно, ова тема је вредна пажње већ и стога што је питање промене уставног положаја Председништва СРС укључено у Предлог Председништва СРС да се приступи промени Устава СРС.

О првом питању — самог опстанка Председништва као органа власти у СР Србији — чула су се на Саветовању три различита мишљења.

По једном, Председништво СР Србије има своје оправдање у систему власти СР Србије и не угрожава основе скупштинског система власти. Овај став бранио је др В. Кутлешић. Наиме, разлог из ког је уведено Председништво у систем власти у СФРЈ јесте потреба политичке координације „државно и правно полицентричних, плуралистичких и децентрализованих система одлучивања и извршавања“. У складу с оваквим циљем, одређене су, Уставом СРС, и функције Председништва СРС. Оне се, по др В. Кутлешићу, „могу (се) поделити (сагласно изнетом општем концепту ове институције) на иницијативно-координативне и класичне надлежности једног од органа политичко-извршне власти, односно шефа државе“. Изложивши их детаљно, онако како су предвиђене Уставом СРС, др В. Кутлешић је закључио да су функције Председништва СРС и његова овлашћења према другим органима — Скупштини, Извршном већу, органима управе и самоуправним субјектима — у начелу такве природе да „не ремете у већој мери концепцију скупштинског система која је Уставом прокламована“. Те су функције, наиме, претежно „иницијативно-координативне“ и „протоколарно-репрезентативне“, а не овлашћења „велике“ или паралелне власти другим државним органима, нарочито не скупштини“. Стога, закључује др В. Кутлешић, Председништво као орган власти СР Србије не треба укидати. Додуше, међу овлашћењима којима Председништво располаже, он је уочио и нека која се не могу укlopити у концепцију скупштинског система, и стога је предложио да му се она одузму. То су право Председништва (1) да проглашава законе, (2) да чини помиловања за кривична дела и (3) да додељује републичка признања и помиловања. Ова овлашћења требало би пренети на Скупштину СРС.

Сасвим другачије мишљење о овом питању изнела је проф. З. Букић-Вељовић. Она је, не ограничавајући се на положај Председништва СР Србије, закључила да републичка председништва, као орган власти у начелу неуклопљен у скупштински систем, треба укинути.

Треће мишљење изнео је др Зоран Томић. Имајући у виду чињеницу да Председништво у систему власти у СФРЈ врши функцију шефа државе, он је закључио да аутономне покрајине, будући да немају уставни положај држава, не могу имати ни председништва. Стога је предложио њихово укидање.

Полазећи од основног става да Председништво СР Србије не треба укидати, др В. Кутлешић је задржао пажњу на неким посебним питањима правног положаја овог органа власти, а нарочито на питању оправданости постојања у његовом саставу чланова „по положају“, као и на проблему одговорности Председништва пред Скупштином СРС, која га бира.

О чланству „по положају“ председника ЦК СКС могу се, сматра др В. Кутлешић, изнети разлози за и против. Оно је оправдано јер се њиме „појачава иницијаторско-координативна функција Председништва у вези са Уставом утврђеном улогом и одговорношћу СКЈ у систему власти“. Међутим, на тај начин се не институционализује улога СКЈ, што се по др В. Кутлешићу „одређеним аргументима може још и бранити“, већ се тиме у једној личности стичу највише функције у Републици, што „руши унутрашњу хомогеност и колективну одговорност за рад и одлучивање“ овога тела. Ово представља основну ману наведеног решења и она претеже над његовим добрим странама, закључује др В. Кутлешић. Што се тиче чланства „по положају“ председника покрајинских председништва, он сматра да га је немогуће бранити „уставно-системским аргументима“, јер „непосредно федерализује СР Србију и институционално је цепа на три дела“. Оно је тим више неоправдано што се у пракси, у складу са „критеријумима кадровске политике“, у Председништво СРС увек бира и по један члан из аутономних покрајина.

У вези са спорним питањем одговорности Председништва СРС пред Скупштином СРС, основни закључак др В. Кутлешића је да ова одговорност постоји, иако Уставом није изричито предвиђена. „Одговорност објективно и логички увек постоји, исказано то било или не, пред оним ко тај орган бира и разрешава“, истакао је др В. Кутлешић.

Као посебан проблем, истакнута је недовољна прецизност уставних прописа о положају Председништва СР Србије у односу на председништва аутономних покрајина. Савезни Устав о томе не говори ништа, а Устав СР Србије је у том погледу недовољно одређен и јасан. Др В. Кутлешић очекује да ће предстојеће промене Устава СР Србије отклонити ове непрецизности, чиме би се онемогућила досадашња пракса у којој су се функције Председништва СРС исцрпљивале на територији уже Србије, или пак, у усаглашавању са председништвима аутономних покрајина.

др Зоран Томић и мр Олга Поповић