

На Правном факултету у Београду одржано је 3—5. марта 1988. научно Саветовање под називом „Промене Устава СФРЈ и СР Србије“. Реферати поднети на том Саветовању објављени су у посебној публикацији под истим називом. Приказ тока Саветовања дат је у „Аналима Правног факултета у Београду“ бр. 3/1988. У овом броју објављујемо ауторизовану дискусију учесника Саветовања и накнадно приспеле писане прилоге. Стручну рецензију прилога за овај број извршио је проф. др Ратко Марковић.

др Живомир С. Борђевић,
редовни професор Правног факултета у Београду, у пензији

У НАЧЕЛУ, УМЕСТО ПОПРАВКЕ УСТАВА СФРЈ АМАНДМАНИМА, ДОНЕТИ НОВИ УСТАВ

1. — Ја сам један од оних који су дискутовали о Нацрту амандмана из 1971. године. И тада су, као и сада, грађани Југославије били позвани на јавну расправу о амандманима. Укључујући се у дебату, веровао сам, као и многе моје колеге, да носиоци власти заиста желе да чују искрена мишљења о предлогу амандмана, како би се наша држава што боље организовала.

Моја наивност, а и наивност других, је прилично скупо плаћена. Часопис, у коме је наша дебата била објављена, је забрањен, један од колега је осуђен и одлежао је скоро годину дана у затвору, неки су проглашени или се настојало да се прогласе националистима, неки су удаљени из наставе а да им никада није уручено писмено решење о томе, а неки су, у очекивању да се на њих сруши друштвена олуја, годинама живели у грозници ишчекивања невоља разне врсте.

Данас, када помињем то доба, нећу рећи да је све, што је тада речено, било без икакве мане. Али, време је показало да је много шта било добро речено. Да су, у коначном обликовању тих амандмана, усвојене основне поруке, које су тада потекле, уверен сам да би данас било далеко мање друштвених проблема него што их има.

Сада смо поново позвани, од органа власти, да јавно расправљамо о Нацрту амандмана који је објављен почетком ове године. С обзиром на искуство које већ постоји, нисам сигуран да се жели искрен разговор о амандманима. Још мање верујем да ће нешто, што буде корисно речено, бити и усвојено. Јер, и 1971. године, а и сада, све је, изгледа, мање-више већ договорено.

Али, ако носиоци власти не желе ништа да усвоје од свега што буде речено у јавној дискусији о амандманима, нека нас, који смо, из наивности или из грађанске дужности и осећања значаја тренутка, јавно говорили, не сумњиче, проверавају, гоне и осуђују. Јер, ко позове госте у кућу, не може очекивати да на чаршав или под неће пасти никаква мрља. А то, у овом случају, значи да се не може очекивати говор који ће се сваком свидети. Међутим, власти не треба говорити само оно што јој се свиђа; такав говор је за њу погубан. Ако је мудра и ако има широко срце, а морала би да поседује и једно и друго, она ће, из критичког говора, умети да извуче оно што ће користити друштву коме стоји на челу. Јер, њој треба, пре свега, на срцу да буде интерес друштва.

2. — Пре него што бих ма шта рекао о Нацрту амандмана за измену Устава СФРЈ од 1974. године, дозволићу себи да кажем неколико мишљења. Сматрам да је најтачније оно гледиште које је указало на то да је Устав од 1974. године последица нагодбе владајућих чинилаца власти и политике у околностима међусобно поремећених односа; те околности су трајале дуже време, али о њима шира јавност није била обавештена. Изгледа да су те околности настале још у време промене назива Партије у Савез комуниста. Ниједан политички чинилац, ни тада а ни касније, није био у стању да убедљивим разлозима објасни због чега је дошло до промене у називу Партије. А то су људи питали. Данас је изгледа, јасно због чега је то учињено, ако се има у виду да се Југославија састоји од шест, односно осам држава, од шест, односно осам савеза комуниста, са мањим или већим сепаратистичким тенденцијама, од исто толико економија и свега другог по шест, односно осам, а Федерација представља „оно што се осам држава, односно савеза комуниста, договоре“.

Ако је Устав од 1974. године последица поремећених и компромисно решених односа међу носиоцима власти и политике у то време, онда је он, заједно са дезинтегрисаним Савезом комуниста, постао, од момента од када је донет па до данас, узрок нових поремећаја и свеопште кризе.

3. — О Нацрту амандмана, о коме данас дискутујемо, дозволио бих себи да кажем неколико речи.

Прво, Нацрт је различит нагодбе владајућих снага Југославије. Нагодба сама по себи не мора бити лоша, али нагодба у овом случају не може дати резултате које народ очекује или бар већина народа.

Друго, Нацрт не садржи, као што је већ примећено у досадањој јавној расправи, никакве битне промене политичког система. Све, мање-више, остаје по старом. То се објашњава тиме да се не може дирати у основна опредељења, позивајући се при том чак на одлуке АВНОЈ-а.

Међутим, многа основна опредељења су у ствари опредељења владајућих кругова, која су утемељена амандманима из 1971. и Уставом СФРЈ од 1974. године. Она, као што се зна, нису положила испит. Ако је тако, онда ништа не треба да стоји на путу да се и о њима разговара.

Што се тиче позивања на АВНОЈ, треба рећи да опредељења из 1971. и 1974. године нису у свему у складу с опредељењима АВНОЈ-а. На пример, АВНОЈ је заузео став да Југославија треба да буде организована као федеративна, а не као конфедеративна држава. Такође, на територији Србије требало би да постоји само једна република са елементима државности, а не три, као што је данас случај. Зато сматрам да се може дискутовати о свему што не дира у опстанак Југославије као федеративне државе и њено социјалистичко уређење.

Треће, амандмани у којима се говори о надлежности Федерације, садрже више алтернатива. Неке од њих још више слабе ионако недовољну надлежност Федерације. Ја сам за оне предлоге који повећавају или бар задржавају постојећу надлежност органа Федерације. Али сам и за то да се амандмани допуне одредбама које би органима Федерације омогућиле ефикасност у вршењу њихових овлашћења.

Четврто, Нацрт амандмана, као и Устав од 1974. године, радника, као појединца, ставља у жижу привредне активности. Мислим да је то погрешно. Јер, није ово доба ситне робне привреде и мануфактуре када су појединци или мање групе радника, са газдом на челу, били носиоци привредног живота. Данас су основни чиниоци привреде велике скупине радника, организоване у радне колективе као удружења радника, па им то својство Уставом треба и признати. Поред тога, радни колективи, организовани као правна лица, треба, такође, да буду носиоци друштвене својине и самоуправљања. Тиме они дају социјалистички карактер друштву у целини.

А радник као појединац треба, пре свега, да дође до израза у оквиру радног колектива (удружења) коме припада. А то, превасходно значи да треба да управља, заједно са другим радницима, пословима привред-

ног субјекта коме припада, да материјално буде стимулисан и заинтересован за привређивање, да и он и привредни субјект у чијим оквирима ради носе последице лошег рада, да бира органе самоуправљања, посебно инокосни пословодни орган, без икаквог мешања са стране.

Као грађанин, радник треба, као и други грађани, да има политичка, лична и друга права која данас постоје у цивилизованом друштву, па и већа, с обзиром да се ради о социјалистичком друштву.

Пето, Нацрт, као и Устав од 1974. године, садржи много одредаба којима није место у уставу него у законима. То је, на пример, случај са бројним одредбама о планирању, о самоуправљању, о удруживању у привреди, о дохотку и његовој расподели и др.

Шесто, амандманом ХХИХ дато је, у области спољне политике, исто право покрајинама као и републикама. Тиме су покрајине у овој области изједначене са републикама. Тиме је, такође, Република Србија стављена пред свршен чин. А треба ли тако урадити, ако се зна да је то једно од основних спорних питања у оквиру Републике Србије. Сматрам да се то питање мора решити у Србији, и то Уставом Србије. Тиме не желим да искључим претходну и корисну улогу политичких и државних фактора Федерације. У савезном Уставу треба само рећи да покрајине остварују међународну сарадњу у оквиру утврђеном Уставом СР Србије и у оквиру утврђене спољне политике СФРЈ и међународних уговора. Остане ли овако како је предложено, то ће служити као храна за тврђење да је Република Србија неравноправна са другим републикама, да је српски народ угрожен, обесправљен и сл., дакле, храна за оне снаге које подређују српски национализам, а ни добронамерни Срби неће бити задовољни.

Седмо, Нацрт смелије уводи у привредни живот тзв. малу привреду. То је добро и охрабрује. Сваком грађанину треба дати простор да ради и живи. Ниједно друштво у историји нису чинили само носиоци система. Инокосни земљорадници, занатлије, угоститељи и друга индивидуална и породична занимања су саставни делови сваког друштвеног уређења.

Осмо, у целини гледано, Нацрт садржи извесна боља решења него одредбе Устава СФРЈ од 1974. године, нарочито када је реч о области привреде, па га у том делу треба подржати.

4. — Али, ако се жели дати начелна оцена о Нацрту амандмана из 1988. године, онда се може рећи да ни он, а ни Устав од 1974. године, нису примерени решењима која обезбеђују стабилност и просперитет Југославије.

Ево зашто.

Прво, Југославија је, Уставом од 1974. године, конституисана са знатним конфедеративним елементима. Јединствени су били остали само Савез комуниста и Југословенска армија.

Оваква државна организација је, у протеклом раздобљу, довела до парцелизације Савеза комуниста на осам делова, на осам партија, како неки кажу. Да је то тако, сведоче и изјаве појединих партијских руководиоца савезног ранга, по којима се демократски централизам не примењује на федералном нивоу. Јединство између појединих делова Савеза комуниста постоји, како неки кажу, само у одбрањи монопола власти. Ако је тачно да је Савез комуниста раздробљен на више, у много чему, супротстављених делова, онда није довољно оправдана повика на оне који проповедају успостављање вишепартијског система код нас. Та повика има смисла само ако се ради о формирању више партија по националном или верском основу, или с циљем да се успостави бивши поредак. Што се мене тиче, ја бих више волео да постоје и две-три партије југословенске и социјалистичке оријентације него осам територијално организованих партија, са сепаратистичким тенденцијама, макар се оне звале и Савез комуниста.

Што се тиче Југословенске армије, она је до данас успела да остане јединствена. Али, у последње време, све је више напада на њу и покушаја да се и она разбије или ослаби. И бојим се да ће се у томе и

успети, ако се не изврше промене знатније природе у организацији југословенске државе. А ако се Армија расточи на шест, односно осам делова, онда није тешко замислити шта се све може догодити.

Разуме се, о свему се може разговарати, па и о Југословенској армији. Али не у смислу треба ли нам оваква каква данас постоји, него у смислу да буде што јача, што способнија за одбрану земље, и народна у правом смислу речи. Нека питања, на пример, питање језика на којем се врши командовање, могу се и друкчије решити но што су данас решена (може се, на пример, створити посебан командни језик од језика којим говоре наши народи).

Друго, амандманима се не мења одредба Устава по којој се републике и покрајине старају о сопственом развоју и развоју Југославије као целине. Ова одредба је у пракси омогућила стварање осам економија са добро познатим негативним последицама; о Југославији као целини се мало водило рачуна. Задржавање у Уставу те одредбе значи санкционисање постојећег стања и омогућавање даљих економских, државних, политичких и свих других подела. Због тога мислим да ову одредбу треба елиминисати из Устава. Југославију треба прогласити јединственим привредним подручјем са робно-новчаним начином привређивања. Држава и политика треба да се повуку из привреде, у смислу доношења или утицања на доношење текућих привредних одлука или бављења текућим привредним пословима. Привреду, у дневно-текућем смислу, треба препустити привредним субјектима и њиховим привредним удружењима. Јер, привредно-оперативна функција није, у досадашњој историји људског друштва, типична функција државе, па то не треба да буде ни у социјалистичком друштву, поготово што се у протеклих шест-седам деценија постојања тога друштва показало да то доводи до бирократизма, волунтаризма, мегаломаније и злоупотребе сваке врсте. Држава треба да се бави стварањем, путем закона, једнаких услова за привредну активност субјеката који су носиоци система, а, разуме се, и других субјеката, да обезбеђује ред и мир у друштву, да брине о војсци, да прикупља порез, да решава комуналне проблеме, да врши инспекцијске послове, да обезбеђује и контролише законитост понашања субјеката, једном речи, да се бави оним делатностима које спадају у домен њене класичне улоге.

Робно-новчани начин привређивања, на коме треба да почива наша привреда, неминовно би изазвао и негативне последице. На пример, неки субјекти би пропали, јер не би могли да издрже конкуренцију, неке би се федералне јединице развијале брже, неке би постале богатије и сл. Проблеме те врсте, на нивоу Југославије, требало би да решавају удружења привредних субјеката на нивоу Југославије; а ако она не буду у стању да их реше, онда би за њихово решавање могло бити, на пример, надлежно Веће република и покрајина.

Треће, Устав из 1974. године донео је договорну економију. Постоји мишљење да није бранио увођење у живот тржишну економију. Међутим, тржишна економија није уведена.

Нацрт амандмана проглашава тржишну, дакле, робно-новчану привреду основним обликом наше будуће привреде. Економисти кажу да у амандмане није уграђено довољно елемената да се таква привреда стварно и реализује. Немам разлога да им не верујем. Мислим да њихове сугестије треба прихватити и у амандмане и Устав уградити све што је потребно за функционисање робне привреде.

Предрасуде о робној привреди, које у нас постоје, и које су веома снажне, треба одбацити. Јер, робна привреда није творевина капиталистичког друштва, како се то каткад приказује. Још су стари Римљани знали за профит и називали на *profetus*. Робна привреда је у буржоаском друштву највише дошла до израза са свим позитивним и негативним последицама.

До данас, човечанство зна само за два основна типа привреде: за натурални и тржишни, робно-новчани тип. Међусистеми, који су се у историји, с времена на време, појављивали, само су модификација једног или другог основног типа привреде.

Гледано са историјског становишта, робно-новчани тип привреде се показао прогресивнији од натуралног типа. Натурални тип привређивања је ишао руку под руку са затварањем носилаца привредног и друштвеног живота у уске оквире, са изолованошћу субјеката, са подвајањем у друштву и његовим распарчавањем, са слабим укупним везама између носилаца система, са њиховом суревњивошћу, међусобним гложењем и честим оружаним сукобима, са деспотијом, мрачним идеологијама и, не ретко, праксом страве и ужаса. Насупрот томе, робна привреда је, што је била развијенија, све више повезивала људе и народе, доприносила кретању добара, људи и идеја, битно утицала на формирање појединих народа и нација повезивањем и уједначавањем елемената који су им сродни, стварала климу толеранције међу људима различитих уверења, националне припадности и вероисповести, доприносила стварању демократских покрета и установа и општој демократизацији друштва.

Ако је све ово, у основи тачно, а чини ми се да јесте, онда то, а и наше искуство од протеклих четрдесет година, указују нам да је пут нашег даљег економског и друштвеног напретка везан и условљен успостављањем робно-новчаног начина привређивања.

До данас сам прочитао приличан број књига разноврсне социјалистичке оријентације, описе живота и рада радничке класе у прошлости и данас, описе тегаба и победа кроз које је она прошла. Када сам сабрао све што сам прочитао, дошао сам до закључка да радничка класа није била, а и данас није, против робне привреде. Она је само против тога да капиталиста, било као појединац било као класа, или бирократија у лицу цинзовског државног и партијског апарата, присваја вишак њеног рада; она жели да оно што је створила припадне њој, после намирења неопходних друштвених потреба. Мислим да је дошло време да јој се то и омогући. Историја је показала да радничка класа може бити експлоатисана у сваком типу и међутипу привреде.

Четврто, опредељење за робно-новчану привреду неизбежно би доvelo до даље демократизације нашег друштва. До сада је, у том погледу, доста учињено, али се осећа потреба за још већом демократијом. Идеја о томе присутна је и у руководећим слојевима, а и у народу.

Али, када се о томе расправља, анатемисе се парламентарни систем демократије, изграђен у развијеним државама Запада. Није ми намера да тај систем браним и да тврдим да нема мана. Али, ако хоћемо да будемо поштени према себи и према другима, а нарочито према историји, тај систем је најдемократскији, али, на жалост, и временски најкраћи политички систем који је до данас изградило човечанство. Међутим, заблуда би била мислити да је тај систем изграђивала и изградила само буржоазија. У тај систем је уткана и политичка борба радничке класе. Опште право гласа, равноправност жена и мушкараца у политичком животу, непосредни и тајни избори, то су тековине које су у буржоаским земљама, углавном, стекле право грађанства под притиском и борбом радничке класе.

Наша земља, као социјалистичка, мора ићи корак даље у успостављању политичке демократије, и то како у односу на постојеће стање у нас тако, по могућству, и у односу на стање у земљама парламентарне демократије. Међутим, наша теорија уставног права и политичка теорија уопште, не могу се, чини ми се, похвалити да су у том погледу дале неки запаженији допринос. У нас се мора поставити питање, и дати јасан одговор, може ли се у условима монопола власти једне партије организовати већи или бар једнак степен демократије у односу на степен који постоји у буржоаским земљама и, ако може, како. А ако не може, онда треба тражити нове путеве, без штете по социјалистички поредак. Јер, од овог поретка, као ни од било којег другог, не може се тражити да легално пристане на повратак система који је срушио.

Пето, једно од питања које треба да се постави и разреши и у теорији, и у уставу и у пракси, јесте и питање може ли наша држава да буде правна држава и како. Досадашњи развој је показао да смо ми то желели, али и да то нисмо успели у потпуности да остваримо. Чини ми се да то питање наша правна и политичка теорија нису ни поставиле а камоли разрешиле.

Ми имамо писано, државно право, али се оно у неким видовима не поштује него крши, или се не примењује или се примењује супротно него што треба. Поред тога, имамо и норме које је изградила, мимо писаног права, а често и насупрот њему, политичка пракса. Те норме су обично јаче снаге од норми државног права. На пример, по директивама партије врши се интеграција или дезинтеграција привредних субјеката, постављају или смењују директори, изграђују привредни и други објекти и сл. Мислим да овакав дуализам права треба напустити, и то уставом треба прописати.

Успостављању правне државе би, вероватно, допринела и међузависност законодавних, судских и извршних органа власти, која данас не постоји у довољној мери или, друкчије речено, организовање државе на принципу поделе власти међу основним носиоцима. Данас, на пример, извршни државни органи доминирају, и то на нивоу општине, покрајине и републике, а на нивоу Федерације су такоређи без власти. Вертикална повезаност међу органима управе такоређи не постоји, него је свако газда у свом атару.

И принцип поделе власти је тековина буржоаског друштва, али, мсже се рећи, и тековина опште цивилизације. Ако се не може наћи неки бољи механизам за успостављање правне државе, онда не треба бежати од тог механизма само зато што се примењује у буржоаским земљама. Треба га преузети, по могућству усавршити и испунити социјалистичком садржином.

Шесто, Нацрт амандмана, углавном не садржи предлоге за битније промене у организацији и функционисању савезних органа. А мени се чини да ту треба извршити знатне промене. У том погледу постоји више могућности. Али, било која варијанта да се изабере, суштина треба да буде у томе да савезни органи буду ефикасни и одговорни за вршење послова који спадају у њихову надлежност. Ја ћу бити слободан да, примера ради, дам извесне предлоге.

а) Увести председнички систем, са седам потпредседника. Председник би се бирао између више кандидата исте нације одређене републике, општим и тајним изборима. Он би бирао потпредседнике и друге чланове владе. Потпредседнике би председник бирао из република и покрајина. Мандат би трајао четири године. Председник би имао право да се кандидује још једанпут, а противкандидат, један или више њих, би био из друге републике и друге нације. По истеку другог узастопног мандата, бивши председник не би могао поново да се кандидује, него би за председника било предложено два или више кандидата из републике и нације из које њен кандидат односно кандидати нису успели својевремено да победе председника у утакмици за други мандат. Избори за председника би се периодично одвијали на изложени начин.

б) или задржати постојеће Председништво са надлежношћу која би, углавном, оличавала Југославију као државу, а Савезно извршно веће учинити ефикасним органом власти и његовог председника, потпредседнике и чланове бирати на начин како је предложено за председнички систем.

Најзад, седмо, амандмани, односно Устав СФРЈ, треба да садржи следеће:

— Да се из Устава и праксе уклоне сви конфедеративни елементи

— Да се будуће промене Устава СФРЈ не врше уз сагласност свих република и покрајина него двотрећинском већином Скупштине СФРЈ или на неки сличан начин. Знам да није пријатно кад већина намеће своју вољу мањини, али је још горе кад мањина блокира вољу већине.

— Да се Уставом укину све привилегије.

— Да се укине Савет федерације. А ако остане, да се пропише да његовим члановима припадају само трошкови пута и дневнице за време заседања.

— Да се укине тзв. вербални деликт у виду у коме данас постоји. Ако такво кривично дело треба да постоји, онда му треба тачно одредити елементе. Данас је пракса таква да се под то дело може подвести све

и свашта и да се сваки орган власти и партије, од општине до Федерације може осетити повређен и по том основу тражити сатисфакцију.

— Да се уклоне сви елементи Прудоновог схватања о држави, којих у нашем Уставу има прилично. Њих живот није потврдио, а и теорија их је одбацила.

— Да Устав Југославије буде јасан, кратак и разумљив народу. А то значи да се одстрани непотребна фразеологија и нејасна правна регулатива, као што је, на пример, она о друштвеној својини.

— Да се укине Фонд за помоћ неразвијеним републикама и покрајини Косово и да се, уместо њега, оснује банка која би кредитирала привредне субјекте са недовољно развијених подручја по економским критеријумима. А то, између осталог, значи уз наплату камате, и то камате формиране на тржишту.

На основу свега реченог произлази закључак да треба донети нов Устав Југославије у целини и у њега уградити нове идеје и нова решења.

Али, ако је доношење предложених амандмана неопходно због промена које не могу више да се одлажу, онда их треба побољшати, колико год се може, и донети, а потом одмах приступити изради комплетно новог Устава СФРЈ.

5. — Околности и учињене грешке су нас довеле у стање из којег можемо изаћи само ако извршимо знатније промене и у привредној, и у државној и у политичкој области живота. Постојеће стање је бременито многим опасностима. Оно доводи у питање опстанак Југославије као државе. Бојим се да нас оно ускоро не доведе до Југославије као конфедеративне државе и, најзад, до њеног распада. Ја то не желим, а верујем да то не жели ни већина грађана наше земље.

Тешкоће у којима се налазимо су пролазне природе. Ми смо били у прошлости у већим тешкоћама, па смо излазили као победници. Верујем да ћемо успети изаћи и из постојећих тешкоћа. Али, и поред свих тешкоћа, сви имамо једно непроцењиво добро: имамо слободу. И то слободу од туђина и слободу да разговарамо о нашим проблемима и да их разрешавамо. Наши народи су у најтежим часовима били заједно и захваљујући томе су се одржали. Будимо заједно и данас у условима мирног и, ма како тешког, ипак релативно удобног живота. Нека нас жеља за већом удобношћу, за већом влашћу, за сопственом државицом, сопственом армијом и сопственом партијом не повуче у амбис из којег можда неће бити повратка. А наши непријатељи чекају да нам се баш то деси.

*др Момир Милојевић,
ванредни професор Правног факултета у Београду*

НАДЛЕЖНОСТ ФЕДЕРАЦИЈЕ И МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Питање надлежности за доношење општих правних аката има посебан значај у савезним државама као један вид односа између савезне државе и чланица федерације, односно њихових органа. Проблем је у томе да се, упркос разликама које се претпостављају у случају упоредне надлежности за поједина питања (без чега надлежност чланица федерације не би имала смисла), очува јединство правног поретка, при чему јединство не значи једнообразност већ усклађеност правила понашања. То јединство је могуће обезбедити: 1^о јасним разграничењем надлежности у погледу материје, с тим да целокупна материја буде у надлежности федерације или чланица федерације, и 2^о у случају упоредне надлежности, обезбеђењем да акти чланица федерације буду у сагласности са актима федерације. Оба метода су примењена у пракси свих савезних држава, па и Југославије. Зато су ови проблеми у средишту пажње југословенске, не само научне јавности.