

НАУЧНО САВЕТОВАЊЕ „ПРОМЕНЕ УСТАВА СР СРБИЈЕ”

Правни факултет у Београду и Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Београду организовали су научно Саветовање „Промене Устава СР Србије” 6. и 7. октобра 1988. За Саветовање је припремљен и објављен зборник реферата под називом „Промене Устава СР Србије”, који садржи уводно излагање и реферате подељене у четири тематске области: I. Општа питања; II. Друштвено-економски односи; III. Функције Републике; IV. Организациона питања. Предајући овај *Зборник* научној и стручној, па и најширој јавности, Правни факултет и његов Институт за правне и друштвене науке изразили су наду да ће он бити значајан прилог научном проучавању проблематике промене устава и, заједно са ставовима и мишљењима који су били поднети на Саветовању, представљати допринос јавној дискусији о променама Устава СР Србије.

У „Аналима Правног факултета у Београду”, у тексту који следи, сажето се приказује рад Саветовања. Тај приказ обухвата проблеме које су обрадили аутори реферата и учесници у дискусији, а нарочито предлоге за измену и допуњу нацрта амандмана, као и аргументе за те предлоге.

I. Општа питања

Првога дана Саветовања, у оквиру тематске области *Општа питања*, реферате су поднели: проф. др Миодраг Јовичић, дописни члан САНУ, Београд („Уставотворна функција федералних јединица”), академик Радомир Д. Лукић, редовни члан САНУ („О Амандманима на Устав Србије”), академик Јован Борђевић, редовни члан САНУ, Београд („Статус аутономије (покрајине) и положај СР Србије”), проф. др Љубица Кандић, Правни факултет, Београд („Уставноправни развој Кнежевине и Краљевине Србије (до 1918)”), проф. др Ратко Марковић, Правни факултет, Београд („Уставноправни развој Републике Србије у социјалистичкој Југославији”), проф. др Војислав Симовић, Правни факултет, Београд („Аутономија, аутономност” и уставне промене”), др Лиђија Р. Баста, Институт за упоредно право, Београд („Однос Устава СР Србије и покрајинског устава”) и проф. др Александар Ивић, Правни факултет, Београд („Референдум — потреба и могућност изласка из блокаде промене Устава СР Србије”). У дискусији су учествовали: Проф. др Борћи Џаца, др Балша Шпадијер, проф. Александар Бурђев, Мићо Царевећ, Драгоје Жарковић, Живомир С. Борђевић, др Зоран Томић, Мира Мосуровић, Златија Букић-Вељовић, Слободан Вучковић и Светислав Вуковић.

У низу питања, од којих је већина подробније размотрена у оквиру других тематских области, издвојила су се као посебно значајна, следећа два: прво, уставна концепција о аутономним покрајинама као конститутивном елементу федерације и, друго, уставотворна власт у СР Србији. Оба ова питања расправљана су не само са становишта важећих уставних решења и њиховог критичког просуђивања, већ и у историјској перспективи.

Уставна концепција о аутономним покрајинама као конститутивном елементу федерације

Унутрашња противречност дуалног положаја аутономних покрајина по концепцији савезног Устава, по којој се оне једновременно исказују и као саставни део СР Србије и као самосталан субјект федеративног устројства Југославије, била је у средишту тумачења уставног положаја Србије и домаћаја уставноревизионог захвата пројектованог у Нацрту амандмана.

Целином својих нормативних решења (језгровит приказ и интерпретацију дали су професор П. Николић и др Л. Баста) Устав СФРЈ опредељује такав положај аутономних покрајина, по коме су оне у теорији квалификоване као конститутивни елемент федерације. Упоредо са републикама, аутономне покрајине су уврштене у уставну дефиницију Југославије као савезне државе. Једнако као на републике, и на покрајине се односе темељна начела устројства југословенске федерације: генерална клаузула са претпоставком надлежности у корист република и аутономних покрајина, категорија суверених права, принцип одлучивања у федерацији на начелима споразумевања и равноправног суделовања и принцип одговорности за сопствени развој и развој заједнице као целине.

У сфери организације федерације и у сфери њеног функционисања покрајине су самостални и равноправни чинови; у саставу савезних органа и у процесу одлучивања на нивоу федерације исказују се као субјекти потпуно одвојени и независни од СР Србије. Покрајине су упоредо са републикама, паралелно са СР Србијом као целином, представљене непосредно, као такве, у свим органима и телима на нивоу федерације. У вршењу функција федерације оне суделују на са републикама паритетан начин, који се обезбеђује било применом принципа бројно једнаке заступљености, било принципа одговарајуће заступљености, што међутим, с обзиром на утврбене принципе одлучивања у органима федерације, не оспорава паритет, јер практично не умањује ефекте заступљености покрајина у поређењу са заступљеношћу република. Органи и тела федерација добијају својство заједничких органа и тела република и покрајина на нивоу федерације, а покрајине се исказују као њени равноправни конституенти. У вршењу одређених функција федерације покрајине и директно, заједно са републикама равноправно суделују давањем сагласности, располагајући практично правом вета услед примене принципа једногласности. Покрајине не само да непосредно представљене, мимо представништва СР Србије као целине, суделују у поступку одлучивања у савезним органима, те по својим властитим органима директно учествују у процесу одлучивања у федерацији давањем сагласности, већ ни у једном ни у другом случају уставом није предвиђен ни један инструмент нити механизам који би обезбедио заједничко или договорно иступање представника СР Србије као целине (које укључује и представљеност покрајина као њених саставних делова) и представника покрајина као таквих у поступку одлучивања у савезним органима, односно заједничко или усаглашено давање сагласности од стране републичких и покрајинских органа.

Суделујући равноправно са републикама у вршењу савезне уставотворне власти давањем сагласности са крајњим ефектом апсолутног вета, покрајине равноправно конституишу свој статус и у федерацији и у Републици. Оне имају „надлежност надлежности“, „оригинерно право самоорганизовања“ које „превазилази право самоорганизовања у класичним федерацијама“. Заокружујући право самоорганизовања аутономних покрајина, Устав СФРЈ је утврдио њихово право да доносе своје уставе, и, с обзиром да се устав јавља као израз суверености државе, „уткао у биће аутономних покрајина један изузетно значајан елемент државности“.

Правнотеоријска интерпретација и критичко просуђивање уставне концепције о аутономним покрајинама као конститутивном елементу федерације, обједињено приказани, искристалисали су се у неколико напоњујућих оцена. Једновременно и упоредо опредељивање у конструкци-

ји уставноправног статуса аутономних покрајина у савезном Уставу два супротстављена својства која се међусобно искључују — да су покрајине саставни делови СР Србије и уједно самостални субјекти федеративног устројства Југославије, у биће аутономних покрајина уграђује логички и правно нерешиву унутрашњу противуречност (професор Р. Лукић, професор П. Николић). У пракси пак, својство конститутивног елемента федерације и федеративног уређења ограничава, па и суспендује оригинално својство које аутономне покрајине имају као саставни део СР Србије (професор П. Николић), те је, премда прокламована, нормативним решењима савезног Устава укинута њихова аутентична веза са републиком (др Л. Баста). На тај је начин извитоперен карактер аутономних покрајина, а уставни модел аутономије, по својој правној природи и конструкцији, нелогичан, осмишљен без упоришта у правној теорији, историјске подлоге и узора у пракси федерализма у свету. Отуда нужно остаје без јасне правне квалификације (професор П. Николић, професор Ј. Борђевић, професор Б. Цаца). Правнотеоријски модел политичко-територијалне аутономије, његове у теорији утврђене границе и оквири, сагласна је оцена учесника у расправи, уставном концепцијом аутономних покрајина су превладане, радикално превазиђене. Промена правне нарави аутономних покрајина квалитативне је природе и опредељена несумњивим обележјима државности. Упуштајући се у њену правну квалификацију утврђујући домаћај те промене, поједини аутори (професор Ј. Борђевић, професор В. Симовић, професор Р. Марковић, др Л. Баста) реконструју и утврђују еволуцију уставноправног статуса аутономних покрајина од статуса политичко-територијалних аутономија до положаја својственог квалитативно другачијем правнотеоријском моделу — категорији федералних јединица.

Опредељујући обележја државности оригинално аутономним јединицама и утврђујући посебан и равноправан уставноправни статус и положај покрајина у организацији и процесу функционисања федерације, сагласна је оцена учесника у расправи, уставна концепција аутономних покрајина по Уставу од 1974. оспорила је, грубо нарушила сувереност и државност Републике Србије у чијем су саставу, оспоравајући и могућност конституисања СР Србије као целине у државу и федералну јединицу као равноправног субјекта федеративног устројства. Следствено, тако концепиран положај аутономних покрајина доводи до неједнакости СР Србије и других република у оквиру федеративног уређења Југославије, што, у мери у којој се републике схватају као националне државе, поприма особено значење неравноправности српског народа у остваривању суверености у федерацији у односу на друге југословенске народе.

У делу савремене југословенске правне и политичке мисли, особито у јеку полемичких расправа о уставној реформи и преиспитивања уставних решења, тежња да се као упориште, одговарајућим правноисторијским интерпретацијама изнађе и историјско утемељење савремених концепата, довела је до некритичког преношења савремених назора у прошлост и исказала се у тврдњи о аутономним покрајинама као изворним конституентима југословенске федерације. Побуђени да се опredeле према тим интерпретацијама, више учесника у расправи окренуло се коренима, изходшту и генези југословенске федерације, посвећујући том питању замашан простор (професор Ј. Борђевић, професор В. Симовић), па и једно саопштење у целини (професор Р. Марковић).

Сагласни у правноисторијским тумачењима, аутори су у основним цртама правно интерпретирали ток конституисања, изградње и преустројства југословенске федералне државе. Изворни и једини конституенти југословенске федерације биле су републике; аутономне покрајине нису ни поменуте у Одлукама АВНОЈ-а којим су на другом заседању 1943. положени темељи федеративног устројства, те отуда историјски немају својство изворних субјеката федерације. Организовање подручја која традиционално припадају Србији, подручја која је Србија собом унела у југословенску државу створену 1918. године, као аутономних јединица у њеном оквиру, уследило је након изражене политичке воље становништ-

ва Војводине односно Косова и Метохије о прикључењу тих области Србији. Термин прикључење ту не може имати правно значење — са уставноправног гледишта одлуке о прикључењу Војводине и Косова и Метохије Србији су чисто политички акти (професор Р. Лукић). Скелет федеративног устројства утврђен при конституисању југословенске федерације остао је непромењен у процесу уставног развитка до 1986. године. Аутономне покрајине развијале су се мање-више као класичне политичко-територијалне аутономије, а могућност образовања аутономија и у другим федералним јединицама није била затворена. Квалитативна промена концепције о аутономним покрајинама везује се за крај 60-их година. У правцу наговештеном уставним амандманима од 1968. одвијао се процес радикалног преображаја уставноправног статуса, „модела“ и целовите уставне концепције аутономних покрајина, који је био продубљен уставним амандманима од 1971. и потом системски заокружен Уставом од 1974, у оквиру постављеним довршеним темељним преустројством („реконституисањем“ — др Ј. Баста) југословенске федералне заједнице.

На темељу приказане правнотеоријске интерпретације уставног концепта аутономних покрајина и критичког просубивања целине уставних решења, те правноисторијске реконструкције изворне природе покрајинских аутономија, учесници у расправи оспорили су постојећем уставноправном статусу аутономних покрајина теоријску заснованост и историјску подлогу. Наглашено је становиште о нужности корените, радикалне измене уставне концепције о аутономним покрајинама, као предуслов конституисања СР Србије у целини као државе и једнакоправног субјекта федеративног устројства. Као једино научно утемељено решење истакнута је потреба квалитативне промене правне природе покрајинске аутономије у правцу успостављања модела класичне политичко-територијалне аутономије. То подразумева, и то је чинило суштину конкретних предлога: 1. Да у концепту аутономних покрајина треба елиминисати њихово својство конститутивног елемента федерације и федеративног уређења, тако да покрајине у организацији и процесу функционисања федерације суделују искључиво као део СР Србије у чијем су саставу и посредством, односно у оквиру представљања републике као целине. Да начелно треба из савезног устава брисати свако поистовећивање република и покрајина. 2. Да треба одстранити све елементе државности у бићу аутономних покрајина; да нарочито, покрајине не могу имати оригиналну уставотворну власт, али да не могу бити ни категорија савезног устава, већ да правни положај аутономних покрајина може нормирати само Устав СР Србије. Такође, да би требало утврдити такав поступак промене републичког устава у коме би покрајине искључиво имале евентуално само консултативну улогу.

Решења предвиђена у Нацрту амандмана на Устав СР Србије, према да „инспирисана тежњом да се разреши проблем уставног конституисања СР Србије“, чине у том правцу сасвим мали, незнатан, недовољан помак. Њима се додуже отклањају нека крајње неприкладна решења у домену извршавања републичких закона, јединствених функција републике, садржине друштвеног плана СР Србије, надлежности Председништва, Уставног суда, Врховног суда и републичког јавног тужиоца и др. Остaje међутим, нетакнута уставна концепција о аутономним покрајинама, којој предстојећа уставна реформа на федералном нивоу остаје верна, следећи у томе делу смисао и дух Устава СФРЈ од 1974, те поставља тесне оквире и брану битнијим, суштинским променама уставног статуса покрајина и СР Србије ревизијом републичког устава. По окончању текуће уставне реформе, зато, наглашено је да је неопходно одмах приступити коренитој, радикалној уставној реформи, како би се одстрањем постојеће уставне концепције о аутономним покрајинама отворила могућност доследног уставног конституисања СР Србије као државе и уклапања аутономних покрајина у оквире и одреднице модела политичко-територијалне аутономије. На демократској основи и у правцу остварења демократске правне државе.

Уставотворна власт у СР Србији

Да ли и у којој мери, у случају СР Србије, прописи важећих устава СФРЈ и СРС поштују савезним уставом прокламовану државност свих република у саставу СФР Југославије? У одговору на ово питање које је доминирало у расправи током прве секције Научног саветовања, готово да није било учесника који није подвукао посебан значај уставотворне функције, као функције кроз коју се превасходно исказује државност и која, заправо, и одваја државу од свих других политичко-територијалних јединица. Као главна, пак, тема, уставотворна власт у СР Србији разматрана је у рефератима професора Миодрага Јовичића и др Лидије Басте.

Пре него је прешао на анализу уставотворне функције републике Србије, професор Јовичић је оценио уставотворну функцију наших република уопште, онако како је она одређена савезним уставом.

По његовом мишљењу, та је функција, с обзиром на садржину уставноправних овлашћења република, прилично ограничена. Савезним Уставом, са којим републички уставни не могу бити у супротности, у великој мери су опредељени не само друштвено-економско уређење и друштвено-политички систем, већ и организација власти у свим републикама. У овом последњем погледу, погледу организације власти, савезни Устав је, по оцени, проф. Јовичића, претерано рестриктиван, што је републичке уставотворце принудило на непотребну униформност.

С друге стране, пак, обавеза републичких устава да не буду у супротности са савезним Уставом само је декларативне природе, с обзиром да нису предвиђена правна средства за уклањање евентуалних супротности. Ово значи да постоје реалне могућности за проширење самосталности република у сопственом самоорганизовању.

У вршењу овако одређене уставотворне функције, СР Србија располаже непотпуним и ограниченим овлашћењима у поређењу са осталим републикама. Ово су, поред проф. Јовичића и др Басте, посебно подвукли и професори Радомир Лукић, Јован Борђевић, и Павле Николић, као и највећи број учесника у дискусији.

Прво ограничење произлази из чињенице да је савезним уставом прописано да и аутономне покрајине доносе своје уставе. Тиме су ове политичко-територијалне јединице, које по уставној дефиницији нису државе, добиле важну функцију државности, угрожавајући тако државност републике Србије, у чијем су саставу. Да би Србија, као друге социјалистичке републике у СФРЈ, постала држава, њен устав мора бити једини који ће, у оквирима савезне уставности, регулисати уставну материју за целу њену територију.

Друго и још важније ограничење уставотворне функције републике Србије лежи у чињеници да је уставотворна власт покрајина, поред тога што је оригинална, још и самостална, док уставотворна власт републике Србије то није. Покрајински устав доноси покрајинска скупштина потпуно самостално, док републички устав република скупштина може донети само уз изричиту сагласност покрајинских скупштина. Из тога произлази да је уставотворна функција, а тиме и државност републике Србије, мања не само у поређењу са осталим републикама у СФРЈ, већ и у поређењу са аутономним покрајинама.

Да парадокс буде још већи, између републичког и покрајинског устава не постоји стварни хијерархијски однос. Пропис Устава СРС да покрајински устав не може бити у супротности са републичким представља нужну меру усклађености три уставноправна система у Републици, која, међутим, ни сама у пракси не мора бити остварена, с обзиром да не постоји никаква правна санкција за евентуалну неусклађеност. На оваквој, трострукој уставотворној власти на територији СР Србије, организованој на начелима „статусне (институционе) уставности“ (др Баста), инсистирали су посебно др Баста и професор Лукић. Др Баста је закључила да се ту не ради о некритичком преузимању решења из савезног Устава, већ о консеквентној операционализацији начела Уста-

ва СФРЈ о оригинарном уставном положају аутономних покрајина, као и тим Уставом принципијелно успостављене конфедерализације СР Србије. Однос Републике Србије са покрајинама на плану уставотворне власти упоредио је са конфедерацијом и проф. Лукић, закључујући, чак, да су аутономне покрајине у том погледу самосталније и од држава у конфедерацији, јер и ове „морају поштовати конфедерални уговор — устав”.

За разлику од др Басте, која је главно тежиште своје расправе поставила на уочавање условљености и предодређености односа између републичког и покрајинских устава темељним начелима југословенске федерације, као договорне функције република и аутономних покрајина, професор Јовичић је више пажње посветио тражењу могућности за промене републичког устава унутар важеће савезне уставности, које би републици Србији омогућиле вршење уставотворне функције на начин примерен потреби остварења ове републике као државе.

Обавезна сагласност покрајинских скупштина на предлог устава усвојен у Скупштини СР Србије представља извор потенцијалне блокаде система, до које би дошло у случају да ова сагласност изостане. Да би се ово онемогућило, предлаже професор Јовичић, Уставом СР Србије треба прописати такав поступак за промену републичког устава, у коме би покрајинске скупштине могле имати највише консултативну улогу. У међувремену, док се не донесе нов републички устав који би усвојио предложено решење, опасности од блокаде система услед недавања сагласности покрајинских скупштина могле би се отклонити, сматра професор Јовичић, устаном референдума. Он се zaloжио за увођење два облика уставног референдума у СР Србији. Један би био факултативан и њиме би се о предлогу уставне промене одлучивало на захтев одређеног броја грађана, а други би био обавезан и приступало би му се управо у случају да покрајинске скупштине не дају сагласност на предлог устава усвојен у скупштини СР Србије, а по претходној одлуци ове последње. Под жељеном претпоставком да се сагласност покрајинских скупштина у новом уставу ни не захтева, обавезан референдум би требало предвидети као редован начин одлучивања о уставној промени у одређеним ситуацијама. У том смислу, проф. Јовичић је навео пример СР Хрватске, као једине републике која је својим уставом предвидела могућност да о уставној промени одлучују грађани на референдуму.

За референдум као начин промене устава изјаснио се, у свом реферату, и професор Александар Ивић. Како важећим Уставом СР Србије ова могућност није предвиђена, а пошто прети блокада система, требало би, по његовом мишљењу, расписати референдум као претходно питање о промени Устава. Под условом да се на овај начин изражена воља поштује, могла би бити отклоњена неусаглашеност ставова Републичке и покрајинских скупштина.

Учесници расправе поклонили су пажњу и историји уставноправног положаја републике Србије у социјалистичкој Југославији. Најисцрпније о овој теми уопште, па и о уставотворној власти у републици Србији, посебно, говорио је, у свом реферату, професор Ратко Марковић.

Приказујући и оцењујући уставна решења овог питања од првог до тренутно важећег устава социјалистичке Југославије, и закључно са њим, професор Марковић је ово раздобље поделио на период од 1946. до 1968. и од 1968. до данас.

Први устав социјалистичке Југославије, донет 1946, прописао је да се аутономни делокруг аутономних покрајина и аутономних области одређује Уставом Републике Србије, док аутономне јединице доносе своје статуте, који морају бити потврђени од стране Народне скупштине Србије. Решење које је усвојио Уставни закон од 1953. разликовало се од претходног само утолико што су своје статуте, аутономне јединице сада доносила самостално, али су њима и даље утврђивале само „организацију и надлежност својих органа власти”, којима су основи били уређени Уставним законом СР Србије. Ни Устав од 1963. није одступио од овак-

вог концепта уставотворне власти у републици Србији. Аутономни делокруг, као и основна начела о организацији аутономних покрајина и даље се утврђују Уставом Републике.

Наведена решења поштовала су логику теоријског концепта територијалне аутономије и нису спречавала Републику да, вршењем уставотворне функције на целој својој територији, остварује своју државност.

Уставни амандмани од 1968. постављају основу за радикално друкчији уставни положај републике Србије, мењајући сам концепт југословенске федерације. Уместо дотадашњих шест, југословенска федерација од тада има осам тзв. конститутивних елемената, јер су овај ранг, иако још увек не до краја правно заокружен, добили и аутономне покрајине. Од 1968. аутономни делокруг покрајина не уређује више највиши републички, већ највиши покрајински правни акт — покрајински уставни закон.

Амандмани од 1971. и Устав СФРЈ од 1974. године заокружили су нов уставни положај СР Србије. Устав СФРЈ је прописао да радни људи и грађани, народи и народности на Косову и у Војводини, своја суверена права остварују првенствено у својим аутономним покрајинама, а само кад је то изричито прописано Уставом СРС, и у Републици као целини. Тиме је створен правни основ за укидање јединствене уставотворне власти Републике, односно за губитак њене државности.

Својеврсан прилог Саветовању дала је професор Љубица Кандић, рефератом о уставноправном развоју српске државе од 1804. до 1918. године.

Развој уставности у поменутом временском распону, она је, с обзиром на промене у државно-правном положају Србије, поделила на три периода: 1804—1813, време трајања државе првог устанка; 1830—1878, време вазалности српске државе и 1878—1918, време самосталности српске државе.

У току првог устанка, у Србији су донета два уставна акта — 1808. и 1811. Оба су регулисала искључиво однос два врховна органа власти — Вожда и Правитељствујућег совјета, и то на начин који је обезбеђивао претежан утицај првог.

Хатишериф од 1830. има двоструки значај за Србију: признао јој је статус вазалне државе, и истовремено јој поставио правни основ уставног обликовања.

Први устав српске државе, Сретењски устав, донет је 1835. године. Ограничавајући власт кнеза, он је, поред Совјета, увео у систем власти и Народну скупштину. То га је — уз принцип поделе власти, политичка и грађанска права, као и неограничену приватну својину приближило модерним буржоаским уставима оног времена. Стављен ван снаге већ два месеца након што је донет, овај Устав има значајно место у историји наше уставности, не само као први самостално донет српски устав, већ и због утицаја који је имао на каснији уставни развој Србије.

„Турски устав“, донет 1838, избацио је Народну скупштину из система власти, а јачањем Савета, врло много ограничио власт Кнеза. Посебна заслуга овог Устава је што је под његовом владавином започета изградња правне државе у Србији.

Од краја 50-тих година XIX века, тежиште уставне борбе прелази са односа Кнез-Савет на однос Кнез-Скупштина. Уставом од 1869, Савет је изгубио законодавну власт, а добила ју је Народна скупштина. Додуше, њена су законодавна овлашћења била знатно мања него кнежева, буџетско право је било крње, министре није могла позвати на одговорност, али је она ипак, као законодавни чинилац, а састајући се редовно, сваке године, омогућила укључивање представника народа у вршење власти.

Уставом од 1888. године однос између монарха и Народне скупштине уређен је по принципима парламентарног система. Народна скупштина је добила пуну законодавну власт, пуно буџетско право и право да оптужи министре. Уз гаранције широких политичких слобода и грађан-

ских права, ове одредбе сврставају Устав од 1888. у ред најнапреднијих устава онога доба. Политички услови за његову примену, међутим, биће створени тек након уклањања династије Обреновића, 1903. године. У међувремену, монарх ће га, 1894, укинути, вратити на снагу Устав од 1869, и, 1901, донети — октроирати нов устав.

Најзначајнију новину коју доноси Устав од 1901, представља увођење другог дома у народно представништво. Иначе, овај Устав представља комбинацију Намесничког и Устава од 1888. године.

Године 1903, донет је нов устав, који, међутим, својом садржином представља незнатно измењен устав од 1888. године. У новим политичким условима, посебно обележеним умереним учешћем монарха у политичком животу, овај Устав је добио своју пуну примену.

мр Мирјана Стефановски и мр Олга Поповић

II. Друштвено-економски односи

У оквиру друге тематске области Саветовања о променама Устава СР Србије поднето је пет реферата посвећених друштвено-економским односима. Реферате су изложили проф. др Дејан Поповић — „Економске функције СР Србије“, проф. др Владимир Јовановић — „Предлог промене Устава СР Србије у области самоуправног организовања удруженог рада“, проф. др Драгутин Шошкић — „Критички осврт на предложене промене друштвеног и просторног планирања у Уставу СР Србије“, проф. др Влајко Брајић — „Уставни концепт законског и самоуправног регулисања радних односа“, проф. др Мирко Васиљевић — „Проблем јединствених технолошких система у СР Србији“.

Као што се може видети, реферати су обухватили једну широку лепезу питања из области друштвено-економских односа. Општи је утисак да предложене промене у овом домену нису довољне, да су спорадичне и да многа важна питања остају недоречена. Уочено је такође да се мора обезбедити усклађеност између решења савезног Устава и Устава СР Србије. У дискусији која је вођена поводом промена у друштвено-економској области посебно је истакнут значај непостојања јединства тржишта, као и потреба реорганизације привредног система у том смислу.

Проф. др Дејан Поповић је, пре свега, приметио да Наирт амандмана на Устав СР Србије заслужује подршку, али да он мора бити употпуњен због тога што није предвиђен довољан број јединствених надлежности за целу Републику. Према речима проф. Поповића уставни из 1974. год. су републикама и покрајинама поверили бројна овлашћења у економској сфери. И сам Устав СФРЈ у чл. 3. дефинише републику као државу, а у чл. 4. аутономну покрајину као самоуправну заједницу. Будући да су се остале републике конституисале као државе у свим областима, а да је Србија својим уставним положајем према покрајинама онемогућена, њене компетенције у економским односима немају карактер државности. Дошло је до својеврсне узурпације надлежности Републике од стране покрајина и на њено свођење на тзв. „уже подручје“.

Финансије, истакао је проф. др Дејан Поповић, традиционално представљају државну функцију. Република ни по садашњим уставним решењима, ни по предложеним амандманима нема никаквих финансијских ингеренција које се односе на целу територију. Уставом из 1974. год. предвиђено је да, у складу са чл. 300, Република јединствено за целу територију регулише одређене односе. Финансијске обавезе покрајина се у том погледу свode на уплаћивање котизације. То значи да је конфедералистичко решење према коме савез, у овом случају Република, нема своје властите порезе које би могла убирати на целој територији, пресликано из односа федерација — републике на однос Република — по-

крајине. Овај конфедералистички принцип примењивао се у Швајцарској у прошлом веку и данас је у свету напуштен. Треба такође напоменути да би увођење нових надлежности Републике довело до смањења буџетских трошкова покрајина.

Професор Поповић се посебно осврнуо на питање Фонда федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина, које по материји припада Уставу СФРЈ, али, по њему, илуструје нејединство СР Србије у економском смислу. У овом случају СР Србија је истовремено и дужник (САП Војводина и тзв. „уже подручје“) и поверилац (САП Косово). Између њених делова у том погледу не постоји никаква институционална или економска кореспонденција. При томе, на самом „ужем подручју“, многе општине су на истом, или нижем нивоу развијености у односу на САП Косово, која је поверилац. Обавезе према Фонду федерације процењују се у 1988. години на износ од 262.811 милиона динара, а укупан расположиви обим акумулације код обвезника на 286.819 милиона динара. Пошто су обвезници дужни да истовремено издвајају и за одговарајући републички фонд, њихове обавезе према неразвијеним су 397.586 милиона динара, што је за око 110.000 милиона динара више од расположиве акумулације. Др Поповић је закључио да је република лишена права да регулише политику регионалног развоја и да је неопходно трансформисати Фонд федерације тако да се омогући Републици да утиче на алокацију средстава намењених бржем развијању неразвијених подручја.

Проф. др Владимир Јовановић је истакао као основну карактеристику Нацрта амандмана на Устав СР Србије да је он преузео решења из Нацрта амандмана на Устав СФРЈ, а која нису истоветна са решењима из Предлога амандмана на Устав СФРЈ, сачињеног после јавне дискусије. Друга карактеристика је да поједина важна питања нису до краја разјашњења, односно изведена. Нацрт је у погледу предлагања промена самоуправног организовања удруженог рада мање радикалан од Предлога. Проф. Јовановић ипак сматра да се предложене промене крећу у правцу јачања деловања економских законитости.

Односи између ООУР и РО су свакако најважније питање у систему удруженог рада. Иако је оно начето усвојеним променама ЗУР-а из 1987. године, може се рећи да је и даље недоречено. Нацрт амандмана наглашава организованост радника у основне организације у оквиру радне организације, док Предлог амандмана на Устав СФРЈ потпуно изоставља основну организацију и истиче повезаност радника у радној организацији. Аналогно решење може се приметити и у питању права располагања друштвеним средствима. Ови примери илуструју неке дилеме које постоје код свих предлагача амандмана. Тенденција стварања радне организације као основног привредног субјекта неспојива је са концепцијом ООУР у ЗУР-у. Јачање радне организације доводи до тога да ООУР постаје „унутрашња категорија“ непосреднијег остваривања резултата рада и самоуправних права у радним организацијама.

У области пословног удруживања, према проф. Јовановићу, постоји тенденција потпуно слободног бирања облика пословног удруживања и уређивања односа у њима. У погледу јединствених технолошких система проф. Јовановић сматра да би требало у амандманима нагласити обезбеђење њиховог јединственог функционисања на територији целе Републике и да би требало прописати обавезно удруживање у неколико области само за територију СР Србије у којима је то од интереса искључиво за јединство система на територији СР Србије.

Што се тиче заједница осигурања имовине и лица, битна новина је да оне поново добијају статус самосталних самоуправних организација.

Истакнуто је такође да Нацрт амандмана не спомиње тржиште хартија од вредности и да би амандмани могли да дају правни основ за увођење берзе.

Једно од питања које изазива многе дилеме је питање положаја радне заједнице. У том смислу се истиче да би требало ову материју ра-

дикалније ревидирати, посебно имајући у виду промену положаја ООУР, па се оправдано може поставити питање да ли радне заједнице треба укинути.

Неусклађеност између Нацрта амандмана на Устав СРС и Предлога амандмана на Устав СФРЈ постоји и у регулисању земљишног максимума, који, према првом, износи 15 ha по домаћинству, а по другом земљишни максимум у приватном поседу износи 30 ha по домаћинству.

Најзад, проф. Јовановић сматра да учињене измене које су прихваћене у Предлогу амандмана на Устав СФРЈ треба да буду прихваћене и у амандманима на Устав СРС, при чему треба уградити специфичности СР Србије.

Идеја водила у организовању и привредних и друштвених делатности треба да буде ослобађање од реликата договорне економије и омогућавање слободног организовања у складу са законима тржишта.

Проф. др Драгутин Шошкић је нагласио да је просторно планирање интегрални део друштвеног планирања и да оно представља једно од најспорнијих питања. При томе је јединствено планирање засновано на објективним законима, једна објективна нужност, а систем планирања мора бити заснован на заједничком планирању. Подвајање које је присутно у односима између Републике и покрајина осетило се и у овом домену, те можемо рећи да постоје три система планирања. Проф. Шошкић је истакао да је после доношења Устава из 1974. године било периода када друштвени планови нису ни доношени, а да просторни план за целу Републику никада није ни донет. По њему, то је свакако имало утицаја на велико заостајање СР Србије, јер је стање у друштвеном планирању „поражавајуће“.

Проф. Шошкић се посебно осврнуо на уставни основ за доношење јединственог друштвеног и просторног плана, који представници покрајина оспоравају. Они сматрају да доношење јединственог плана није у надлежности СР Србије, будући да није наведено у чл. 300. Устава у коме су таксативно побројана сва питања која се јединствено уређују за целу Републику. Напротив проф. Шошкић тврди да то не представља сметњу јединственом регулисању јер сама садржина поменутог члана на то упућује (основи правног режима друштвене својине, основи својинскоправних и других стварноправних односа, основи режима вода од интереса за целу Републику, заштита од загађивања вода, заштита од загађивања ваздуха, технички услови за изградњу и одржавање саобраћајница и саобраћајних средстава...).

Уставноправни основ постоји и у неким другим одредбама Устава. То није чл. 301 (према коме је потребна сагласност покрајина) Устава СР Србије, већ, пре свега чл. 69—74 Устава СФРЈ, чл. 70—74 Устава СРС, чл. 69—72 Устава САПВ, чл. 70—74 Устава САПК. Тако, према чл. 71. Устава СФРЈ и чл. 72. ст. 2. Устава СРС: „Друштвеним плановима ДПЗ утврђује се заједничка политика развоја и смернице и оквири за доношење мера економске политике и управних и организационих мера, којима се обезбеђују услови за остваривање тих планова“. Поред тога, чл. 305. Устава СРС предвиђа да се друштвеним планом Републике утврђује заједничка економска политика свих субјеката планирања, међу којима су изричито наведене и аутономне покрајине.

Проф. Шошкић сматра да је домаћај предвиђених промена са становишта економских ефеката готово никакав, јер су задржане старе одредбе засноване на принципу договорне економије. Тиме се, пре свега, мисли на амандман XIV и амандман XXXI, који представљају „верну копију“ чл. 305. Устава СРС.

Проф. др Влајко Брајић је истакао да су уставне одредбе које регулишу односе у удруженом раду, па тиме и радне односе, бројне, али да су исто тако бројне и слабости које прате ово регулисање. Многа важна питања, као што су концепција радног односа, однос између ООУР и других облика удруживања (у вези с тим и облик удруживања у коме радници остварују своја основна права из радних односа), питање самоуправног регулисања радних односа, регулисање радних односа у обла-

сти рада личним средствима у својини грађана, у предузећима у царинским и слободним зонама основаним од стране страних лица, нису уопште, или нису са нормативно-техничке и језичке стране одговарајуће регулисана. С друге стране, Устав се бави и тако конкретним односима као што је престанак радног односа због несавесног и неуспешног испуњавања радних обавеза у амандману IX тачка 3. ст. 3.

Одредбе амандмана су често непрецизне и непотпуне. Тако у ст. 2. тачке 1. амандмана XXII је нађено решење ако се на референдуму не донесе самоуправни општи акт. Међутим, није предвиђено шта чинити ако се ни на поновљеном референдуму не прихвати предлог акта, односно одлуке. У ст. 2. тачке 3. амандмана XII где се уређује питање права радника у предузећу у одређеној царинској или слободној зони требало је колективним уговорима (којима се уређује ово питање) дати значај какв имају самоуправни општи акти у удруженом раду.

Проф. Брајић је у закључку нагласио да промене Устава треба извршити, али да начин промене путем амандмана није најбољи. Наиме, у таквим случајевима често се јавља неусклађеност између норми из Устава које остају да важе и норми које су амандманима промењене. Други разлог је што би нови Устав (али и целокупна законска и самоуправни регулатива) требало са правно-техничке и језичке стране да се заснива на сасвим новом концепту. Садашњи Устав је опширан. Због тога и амандмани морају бити опширни. То је последица схватања да све мора бити регулисано правном нормом, па је регулатива обимна, а често има и непотребног понављања норми (иста норма се механички преноси из устава у закон, а из закона у самоуправне опште акте).

Потребно је извршити рационализацију, смањити број норми. Норме које регулишу један однос (нпр. удруживање рада и средстава) треба да садрже и одредбе о свим другим кореспондентним односима. Ови други односи (нпр. радни односи) само у најзначајнијем треба да буду регулисани посебним одредбама, али на тај начин да ништа од онога што је већ регулисано у другом односу не треба понављати. На тај начин треба да буду утврђени основи законске и самоуправне регулативе. У области радних односа савезним законом треба регулисати основна права. Републичким и покрајинским законима треба регулисати само оно што је као законска конкретизација Устава и савезног закона неопходно и пре свега неке посебности. Самоуправни општи акти директно би се наклањали на Устав и само понекад на законске одредбе.

На пример, ако бисмо узели одредбе чл. 11. сада важећег Устава СФРЈ, додајући одредбу о целисходном коришћењу друштвених средстава и одређујући да све законске, самоуправне опште норме и конкретна решења морају бити у складу са њима — многе норме које то на свим нивоима регулисања понављају, не би биле потребне, а увек би било лако утврдити шта је незаконито, чак и ко је одговоран.

По мишљењу проф. Брајића неопходно је да се промени цео Устав (исто важи и за законе и самоуправне опште акте) при чему ће доћи до његовог скраћивања уз истовремено повећање квалитета и ефикасности.

Говорећи о проблемима јединствених технолошких система електропривреде, железничког и ПТТ саобраћаја проф. др Мирко Васиљевић се прво осврнуо на решења у важећем правном режиму. По његовом мишљењу дошло је до раздвајања ових система (који по својој природи имају национални, па и наднационални карактер) на осам система који је требало да комплетирају осам националних економија. У циљу функционисања ових система у општедруштвеном интересу, Устав СФРЈ из 1974. године понудио је два облика интеграције ових система: заједнице организација удруженог рада — обавезни облик и самоуправне интересне заједнице материјалне производње — факултативни облик. Кључни недостатак постојећег правног режима ових система састојао се у томе што се инсистирало на постизању техничко-технолошког јединства ових система без нужног друштвено-економског јединства.

Нацртом амандмана X тачка 5. на Устав СФРЈ, односно амандмана X тачка 4. на Устав СРС (који у ствари преузима истовестан текст) поку-

шава се решити овај проблем и обезбедити „рационално и ефикасно функционисање тих система на целој територији СФРЈ, у складу са потребама и интересима друштвено-економског развоја земље и потребама и интересима корисника производа и услуга“. У том циљу је предвиђено да се савезним законом уређују: 1) услови и начин обавезног удруживања организација удруженог рада у области електропривреде, железничког и ПТТ саобраћаја; 2) основе организовања у овим системима; 3) основе функционисања ових система; 4) јединство самоуправних друштвено-економских односа у овим системима.

Оцењујући позитивно понуђени концепт промена, проф. Васиљевић је истакао да њихов домет зависи пре свега од ширине „основа регулисања“ на савезном нивоу, с обзиром на снажне отпоре „подржављењу“ и „унитаризацији“ у појединим срединама. Минимум, који треба регулисати савезним законом, да би се превазишло садашње стање дезинтеграције, што је императив ради техничко-технолошког напретка и хватања корака са светом, подразумева следеће: 1) организовање ових система на функционално-технолошком, а не територијалном (републичко-покрајинском) принципу; 2) статусна организованост удружених чланица у заједници треба да изрази специфичност ових система (садашњи начин организовања, када нпр. у оквиру заједнице ЈУГЕЛ постоје 400 ООУР је уситњеност непримерна природи јединствене технологије); 3) одлучивање на нивоу заједнице на принципу већинског одлучивања (а не као до сада на принципу једногласности пренесеном из политичког система).

Уколико је ово у овом тренутку немогуће спровести на савезном нивоу, потребно је покушати да се спроведе макар на нивоу СР Србије. Такође је потребно и неке друге системе, као што су водопривреда, путна привреда или образовање, чија је техничко-технолошка јединственост неспорна организовати на истом принципу.

Проф. др Смиља Аврамов, дотичући се разних тема, па и тема из области друштвено-економских односа, истакла је проблем дезинтеграције и негативног утицаја „националних економија“ и у другим областима, нпр. агроиндустријском комплексу. Проблеми у овој области нису посебни проблеми Војводине, Славоније, или Мацве, већ јединствени свих жигородних крајева, па их као такве треба јединствено решавати на нивоу Југославије. При томе је подсетила на постојање Европске заједнице за угља и челик, где је дошло до повезивања не на националном, већ на националном нивоу.

Јездимир Митровић је поставио два питања. Прво, надовезујући се на претходне учеснике у расправи, да ли уопште треба Устав СРС да регулише поново питања која су већ регулисана истоветно у Уставу СФРЈ? При томе је указао на различитост решења између Нацрта амандмана на Устав СРС и Предлога амандмана на Устав СФРЈ, те извесно „заостајање“ Нацрта за Предлогом. Заложено се да се, уколико је ово понављање потребно, уклоне разлике и ови акти ускладе.

Друго питање је питање основног субјекта привређивања. Јездимир Митровић је предложио да то буде РО — предузеће, при чему не треба уставом или другим прописима бити одређена унутрашња организација предузећа, већ дата слобода сваком предузећу да о томе одлучује зависно од својих потреба. Једини изузетак су велики технолошки системи (када због њиховог значаја) треба законом прописати њихову унутрашњу организацију.

Марија Вучковић је упозорила да се уставним променама не мења положај радних заједница које фактички имају монопол власти у радним организацијама и које „пљачкају“ основне делатности.

Ана Желчевић и Драган Павић

III. Функције Републике

У трећој тематској области поднети су следећи реферати: „Концепција и садржина републичких закона који се примењују јединствено на територији СР Србије“ (проф. др Будимир Кошутић); „Промене у уставном систему СФРЈ и нека питања остваривања законодавних функција СР Србије са посебним освртом на законе са јединственом применом“ (проф. др Мирјана Пајванчић); „Законодавна надлежност у СР Србији у области кривичног права“ (проф. др Љубиша Лазаревић); „Јединствена кривичноправна заштита слобода и права грађана у СР Србији“ (проф. др Мирослав Борђевић); „Уставна реформа и грађанско законодавство“ (проф. др Обрен Станковић); „Уставна реформа у СР Србији и породица“ (проф. др Марко Младеновић); „Решавање сукоба републичког и покрајинског закона (колизционе норме) и сукоба надлежности између органа на територији СР Србије“ (проф. др Милан Пак); „Републике и покрајине у међународним односима“ (проф. др Радослав Стојановић); „Извршавање републичких закона“ (др Зоран Томић); „Функције СР Србије у области народне одбране“ (проф. др Милан Вучинић); „Функције СР Србије у области народне одбране“ (проф. др Радоје Радловић); „Уставне промене и ОНО у СР Србији (Милојко Стојановић); „Остваривање функције безбедности у СР Србији“ (др Обрен Борђевић); „Језик и његова службена употреба у светлу актуелних уставних промена“ (проф. др Лајчо Клајн) и „Језик у службеној употреби у СР Србији у светлу бројних уставних недоумица“ (мр Бранислав Брборић).

У дискусији су учествовали: проф. др Смиља Аврамов, проф. др Драгољуб Кавран, проф. др Милан Ђуковић, др Зоран Ивошевић, др Мирко Перовић, проф. др Владета Станковић, доцент др Владимир Водинелић, проф. др Војин Димитријевић, проф. др Милан Петровић и Милутин Новковић.

I

1. — Проблем републичких закона који се примењују јединствено на територији СР Србије побудио је велику пажњу учесника Саветовања. Изражена је сагласност са више пута истицаним мишљењем да је уставни положај републике Србије у уставном систему СФРЈ и уставни статус аутономних покрајина у њеном саставу вишеструко особен што се, између осталог, изражава и кроз концепцију и садржину ових републичких закона. При том се, уставна решења усвојена 1971. године умногоме могу сматрати „кривцем“ оваквог стања, односно неједнаког положаја СР Србије у односу на друге републике. Истакнуто је да су низом решења супротних основним начелима Устава аутономне покрајине „готово изједначене са другим републикама и стављене у повољнији положај од републике у чијем су саставу“ (Б. Кошутић), као и да је њима неминовно детерминисана и концепција и садржина републичких закона који се примењују јединствено на територији СР Србије. По речима великог броја дискусаната, данашњу слику стања у овој области у СР Србији чине три скоро независна правна система, у којима је јединствена регулатива изузетак, а не правило, или „пре привид него реалност“ (Кошутић). У прилог ове тврдње истицани су: „значај“ друштвених односа који су предмет ове јединствене регулативе, чињеница да се њоме не уређује у целости ниједна материја, као и да ови закони увек претпостављају доношење посебних покрајинских закона да би дата материја била у потпуности уређена и, на крају, да Република не располаже правним средствима којима би обезбеђивала спровођење ових закона на својој целокупној територији.

Уставна пракса у овом домену недвосмислено је показала да је у СР Србији „конституисана фактички федерална држава, у којој далеко већа права и дужности имају покрајине него тзв. уже подручје Републике“ (Б. Кошутић), и да је због овог и низа других, сличних решења, СР Србија доведена у немогућу позицију при чему смо „унутар федера-

ције добили републику која није једнака са другим републикама, која није ни права република” (Милан Ђуковић).

Изражено је мишљење да решења из Нацрта амандмана не доводе у питање суштину односа у СР Србији, јер не мењају садашњи у основи истовестан статус републике као федералне јединице и покрајине. Исто се може рећи и за концепцију и садржину републичких закона који се јединствено примењују на територији целе Републике. Јер, у Нацрту амандмана пошло се од тога да законодавна надлежност Републике за целу територију представља изузетак, да је то надлежност утврђена у чл. 300. и да тај члан треба минимално проширити и претежно прецизирати. По Кошутићу, приступ би морао бити обрнут, односно законодавна надлежност Републике морала би бити утврђена као правило (чл. 299. Устава), а покрајине као изузетак, и то за оне односе који представљају специфичност покрајина, што значи да би се новом формулацијом чл. 300. Устава издвојиле одређене материје из круга права и дужности Републике и утврдиле као право и дужност покрајина. Другим речима, неопходно је не само проширити обим односа (тј. садржину закона) који се регулишу јединственим републичким законима, већ и њихову концепцију.

2. — У области кривичног права, као што је познато, доношењем уставних амандмана из 1971. године напуштена је концепција о јединственом југословенском кривичном законодавству и прихваћен је један облик подељене законодавне надлежности између федерације и федералних јединица. Напуштање уставне концепције о јединственом југословенском кривичном законодавству, при том, није било детерминисано никаквим практичним захтевима наше криминалне политике, нити је оваквом решењу претходила стручна расправа. Разлози су могли бити искључиво политичке природе, тако да је одговарајуће решење из тачке 11. Амандмана ХХХ било крајње нестручно и непрецизно формулисано. Другим речима, у вези са решењем из чл. 281. тачка 12. Устава СФРЈ могла би се поставити два основна питања: да ли је то решење легитимно и да ли је њиме конституисано овлашћење покрајина да доносе кривичне законе. У одговору на прво питање треба поћи од основног уставног опредељења из става 2. начела I Устава СФРЈ да радни људи, народи и народности остварују своја суверена права у социјалистичким републикама и социјалистичким аутономним покрајинама у складу са њиховим уставним правима, а у СФРЈ само када је то у заједничком интересу. Друго, у чл. 154. Устава СФРЈ конституисано је начело једнакости грађана пред законом без обзира на националност, расу, пол, језик, вероисповест, образовање или друштвени положај. Како нема никакве сумње да је јединствена кривичноправна заштита човека и његове социјалистичке самоуправне заједнице од општег друштвеног и појединачног интереса, може се закључити да је решење из чл. 281. тачка 12. Устава СФРЈ у супротности са опредељењем из става 2. начела I и уставних гаранција из чл. 154. Устава СФРЈ. Кад је реч о другом питању, о овлашћењу аутономних социјалистичких покрајина да доносе кривичне законе, треба имати у виду да такво овлашћење није никада изричито конституисано. У чл. 281. тачка 12. само је, наиме, одређено које се области кривичног права регулишу савезним законом, из чега се никако није могао аутоматски извести закључак да осталу материју равноправно регулишу социјалистичке републике и социјалистичке аутономне покрајине. Некако се прећутно прихватило да су републике и покрајине у том погледу изједначене, чему је допринела и општа политичка ситуација у СР Србији тога времена и изразито уставно јачање покрајина као друштвено-политичких заједница (Љубиша Лазаревић).

Са друге стране, питање које је такође од значаја за кривично право, јесте питање поделе законодавне надлежности у оквиру СР Србије. Изгледа, наиме, да редактори Устава СР Србије из 1974. године нису доводили у питање легитимност постојања покрајинског кривичног законодавства, будући да је чл. 300. тачка 3. Устава СР Србије одређено да се републичким законом уређују јединствено за целу територију републике: „институту одговорности за кривична дела; кривичноправна заштита

слобода, права и дужности радних људи и организација удруженог рада и други односи који су одређени овим уставом и републичким законом који се примењује на целој територији републике.” На жалост, чини се да они који су формулисали ову одредбу нису располагали ни елементарним знањима из области кривичног права, јер ни у теорији кривичног права, нити у кривичном законодавству није познат појам „институти одговорности за кривична дела”, па је немогуће стручно одредити његово право значење. Огуда, решење које се предлага у Нацрту Амандмана на Устав СР Србије (Амандман XXX, тачка 5.) јесте неупоредиво прецизније и потпуније у односу на садашње решење (Јљубиша Лазаревић). Што се тиче, пак, тумачења уставне одредбе о јединственом регулисању слобода, права и дужности човека и грађанина, у досадашњој пракси појавила су се различита схватања. Тако, настала спорна питања решена су приликом доношења републичког и покрајинских кривичних закона политичким договором на бази једног компромиса, према којем је било предвиђено да, од око стотину одредаба о кривичним делима која су управљена на слободу, права и дужности, утврђене у глави III Устава СР Србије, јединствено на целој територији СР Србије важи нешто више од двадесет одредаба. Прецизираним решењем тачке 5. амандмана XXX омогућава се управо потпуно јединствена кривичноправна заштита слобода и права грађана која су им загарантована Уставом СР Србије. (Мирослав Борђевић).

3. — Према уставном решењу из 1946. године целокупно грађанско законодавство налазило се у савезној надлежности, што је случај са свим федеративним државама. Уочи усвајања амандмана од 1971. године Југославија се налазила пред доношењем јединственог Грађанског законика (донет је био Закон о наслеђивању, Основни закон о браку, Основни закон и односима родитеља и деце. Основни закон о усвојењу, Основни закон о старатељству, итд.). Доношењем амандмана из 1971. године и Устава из 1974. године питање надлежности из основа је другачије уређено, тако што је мањи део материје грађанског права (облигационо право — претежним делом и стварно право — мањим делом) резервисан за савезну компетенцију, а све остало је пренето у надлежност република, односно у СР Србији далеко највећи део те материје у надлежност покрајина, те се наш правни систем распао на осам делова од којих се три односе на СР Србију. Овако партикуларизовано право оцењено је као правно осиромашење, као један друштвени и правни квалитет нижег ранга. У њему има више неусклађености, више правних празнина, непотребних понављања; оно је мање прегледно, сналажење у њему отежано, тумачење сложеније; њиме се вреба правна једнакост грађана; оно је, најзад, инфериорно у својој хуманистичкој димензији: у југословенској варијанти у којој је усвојено (разликовати се у свему у чему се не мора бити јединствен, уместо да је обрнуто) оно је ретроградно, јер води удаљавању једних од других, затварању, националној и локалној нарцисоидности и девалвирању универзалних вредности. Овим решењем Устава из 1974. године, укратко, нашем грађанском праву дат је смер супротан правно-цивилизацијским тековинама читавог 19. и 20. века. Потпуни промашај уставне реформе огледа се у томе што разлике које постоје нису ни у каквој корелацији са особеностима федералних јединица, већ су производ правног волунтаризма, а са друге стране, јер је изостао обим разлика на које се циљало, будући да ипак има много више фактичког јединства него што има разлика. Референт је пледирао, дакле, за јединствено грађанско законодавство и враћање на уставно решење из 1946. и 1963. године. У овом тренутку, штавише, постоје читави блокови тог јединственог система (било у виду формално јединственог закона, као што је, на пример, Закон о облигационим односима, било у облику фактичког јединства, које је, рецимо, остварено у практично идентичном тексту Закона о браку и породичним односима СР Србије и САП Косово; у идентичним одредбама Нацрта закона о стварним правима у СР Србији, СР Црној Гори и СР Македонији; у чињеници да је СР Хрватска прихватила у потпуности одредбе ранијег савезног Закона о наслеђивању, итд.). Стога, амандмани на Устав СР Србије представљају корак напред у том циљу,

али право решење је јединствено законодавство за СР Србију, као и за све остале републике. То, разуме се, уопште не искључује задржавање надлежности покрајина за оно за шта заиста постоје разлози (Обрен Станковић). Надаље, према одредби у чл. 179. садашњег Устава СФРЈ каже се: „Зајемчује се поштовање људске личности и људског достојанства у кривичном и сваком другом поступку, у случају лишења, односно ограничења слободе, као и за време извршавања казне.“ То је, међутим, само делимична гаранција људског достојанства. Уместо тога, требало би поставити општу гаранцију да би људско достојанство било заштићено и у свим другим врстама друштвених односа, а не као сада, само у процесним. Ово што се догађа на Косову пример је угрожавања људског достојанства ван поступка и уопште институција (разноврсни притисци). Таква општа гаранција би требало да гласи: „Зајемчује се неповредивост достојанства човекове личности.“ Та генерална клаузула би требало да постане ст. 1. чл. 179. Устава СФРЈ, а садашњи ст. 1. да постане ст. 2. Овим би се постигло двоје: оваква генерална клаузула обавезује сва лица и органе, па између осталих, и законодавца, с једне стране, да поштују људско достојанство, а с друге, да га штите. Обавеза поштовања значи да је законодавац дужан, када доноси правне норме, да води рачуна о томе да изабрани начин регулisaња није противан људском достојанству. Обавеза заштите, пак, значи да би законодавац морао доносити норме које забрањују повреде достојанства, предвидети санкције за повреде, одредити методе заштите (судски пут, управни пут, итд.) и средства заштите. Постојећа делимична гаранција обавезује само органе примене права, а не и законодаваца (Владимир Водинелић).

4. — Подела законодавне надлежности у материји породичног права која је извршена чл. 280. и 281. Устава СФРЈ довела је до настанка осам правних система о породици у Југославији, односно до стварања три правна система у СР Србији. Породично право, наиме, изостављено је у потпуности из савезне надлежности и тиме пренето у надлежност социјалистичких република и аутономних покрајина. При том, одредбом чл. 299. Устава СР Србије одређена је законодавна надлежност Републике коју она остварује преко републичких органа и организација, а то значи у којој постоји троеобна надлежност: у корист Републике (тј. ужем подручја Републике) и у корист сваке од две аутономне покрајине. Одредбом чл. 300. Устава СР Србије, надаље, прописане су правне области које се републичким законом уређују јединствено за целу територију Републике. У области породичног права то су: „основна начела брака и брачних односа и основна начела односа родитеља и деце“ (тачка 5). Но, чак и у овој области за коју је неспорно да треба да буде уређена јединствено за целу територију Републике, СР Србија није одмах реаговала. Тако се догодило да САП Војводина и САП Косово донесу своје законе из области породичног права пре него што су републичким законом била прописана основна начела која се јединствено примењују за целу територију Републике. За овакву неуставну ситуацију кривицу је сигурно сносила и СР Србија, која је тек накнадно доношењем Закона о браку и породичним односима утврдила основна начела брака и брачних односа и односа родитеља и деце (чл. 26—40). Парадоксални положај СР Србије као државе и самоуправне заједнице у чијем су саставу и две аутономне покрајине не може се, међутим, исправити без корените уставне реформе. У области породичног права, поред других питања, такав императив оставља и обавеза вођења јединствене политике обнављања становништва. СР Србија је, заправо, јединствен пример невероватних различитости у демографској структури становништва, будући да две аутономне покрајине представљају демографске, историјске и цивилизацијске екстреме какви се не могу срести у Европи. Наиме, сви расположиви статистички подаци недвосмислено указују на демографску експлозију у САП Косово, са једне стране, и на убрзани процес депопулације на ужем подручју СР Србије и у САП Војводини, са друге стране. Отуда је неопходно да се овакво стање превазилази осмишљеном популационом политиком, а пре свега предузимањем хуманих, али и хитних и енергичних, мера које

треба да обезбеде заштиту угрожених нација у СР Србији, као и заштиту цивилизацијских услова живота албанске породице (Марко Младеновић).

5. — Јединственог законодавства нема у СР Србији ни у другим областима права. Тако, Устав СР Србије не обезбеђује ратним људима и грађанима ни минимум услова за јединствено образовање, здравство, културу, или уређење радних односа. Но, треба имати на уму и то да СР Србија није само држава, него је истовремено и друштвено-политичка заједница. Занемарују се, другим речима, функције СР Србије као социјалистичке самоуправне демократске заједнице равноправних народа и народности, а тиме и њихова самоуправна интеграција (Зоран Ивошевић).

6. — Расправа о остваривању међународне сарадње започела је констатацијом да је Устав СФРЈ од 1974. године у овом погледу увео сасвим нова решења у уставну праксу федералних држава. Како по овом Уставу, органи република и покрајина непосредно одлучују о закључивању највећег броја уговора, федерација, практично, само извршава одлуку која је донета од стране република и покрајина које се тако појављују као стварни носиоци непосредне надлежности за закључивање те врсте међународних уговора. Стога је субјективитет федерације на том пољу „само формално-правни, што је у том погледу изједначаје с конфедерацијом“ (Р. Стојановић). Надаље, чињеница да нема никаквих разлика између надлежности и права република у односу на покрајине (напротив, покрајине имају све прерогативе у овој области као и републике), а при том су „у саставу“ СР Србије, оправдано доводи до питања постоји ли држава у којој њене аутономне територијалне јединице могу да је спрече да закључи један међународни уговор. Ако се томе дода, да, право гледано, постоје могућности за самостално закључивање међународних уговора од стране самих аутономних покрајина, логичан је закључак да је и СР Србија уставно уређена више као конфедерација него као федерација. Предложеним уставним амандманима у суштини се, по мишљењу Р. Стојановића, не дира у ова права аутономних покрајина, чиме се не дира у бит конфедералних надлежности које покрајине имају код закључивања и извршавања међународних уговора. Очигледно је да на плану међународне сарадње и даље недостају битни атрибути државности СР Србије те се она може сматрати, као што је већ истакнуто, више конфедерацијом него федерацијом што је случај и са Југославијом. Пошто конфедерација није једна држава, то важи и за садашње уређење Србије. Да би се то избегло и превазишло неопходно је Устав СР Србије тако променити да она постане права федеративна држава. Такође је неопходно реконструисати и Југославију како би се искључили или смањили конфедерални елементи. Ако није могуће да се Југославија трансформише у модерно организовану федерацију, ако то садашње националне по републикама и покрајинама не желе, тада се по мишљењу Стојановића мора прићи реконструисању СР Србије у државу модерног федералног типа. Војин Димитријевић је, констатујући да се Устав СР Србије у овој области не може одвојити од решења Устава СФРЈ, напоменуо да иако се залажемо за јачање јединствених федералних решења, с друге стране хоћемо да у надлежност републике Србије уградимо и неке ствари које имају друге републике, како би ојачали њене елементе државности, запостављајући при том чињеницу да тиме негирамо снагу федерације.

Подршку амандманима у овој области пружила је Смиља Аврамов, али уз напомену да то чини сматрајући их само прелазном степеницом на путу до нужних, дубљих промена. Она је такође истакла да у међународним односима може бити представљена само Југославија, залажући се при том за радикално смањење садашње улоге република и покрајина у овом домену, чиме би се испоштовали основни постулати међународног права.

7. — Што се тиче овлашћења Републике у области заштите човекове средине, у расправи је одлучно истакнут захтев за јединственом регулативом тако важног питања, уз образложење да „немамо права нити

смето друштвеним деобама вршити раздеобе материјалног богатства које имамо” (Владета Станковић). Учесници у дискусији били су јединствени у оцини да СР Србија треба да буде субјект очувања човекове средине, и да су неслагања покрајина са решењима из Нацрта која иду у том правцу потпуно неоснована.

8. — у оквиру расправе о функцијама СР Србије у области народне одбране, чула су се различита мишљења. По једнима (Милан Вучинић и Милојко Стојановић), значајан основ свих тешкоћа у погледу уређивања друштвених односа у вези са одбраном земље на подручју СР Србије лежи у решењима Устава СР Србије и устава покрајина и њиховом неодговарајућем односу са Уставом СФРЈ. Стога се отклањање крупних слабости у овом домену може остварити само ревизијом неких садашњих компетенција аутономних покрајина у прилог СР Србије, јер њој поменутих уставним решењима није омогућено да уређује и организује народну одбрану, да руководи територијалном одбраном, цивилном заштитом и другим припремама за одбрану и да, у случају напада на земљу, организује општенародни отпор и њиме руководи. Огромна већина учесника у расправи оштро је критиковала оваква решења истакавши да је њима аутономним покрајинама припало више надлежности из реда надлежности које припадају само Републици, а да су односи између СР Србије и покрајина уређени на начин који их у овој материји у целини фактички изједначава.

Сасвим другачије мишљење о овом питању изнео је Радоје Радловић. Уставне одредбе и концепцијска поставка, по њему, очито и јасно говоре да се код уређења области општенародне одбране у СР Србији морају створити такве могућности да се покрајине испоље у свим правима и дужностима које оне имају са становишта своје одговорности у федерацији, што се „Нацртом амандмана на Устав СР Србије не обезбеђује”. Напротив, њиме покрајине „објективно губе од своје аутономности у чије садржаје улази и област општенародне одбране, а за чију уређеност су оне одговорне.” Решења која се предлажу амандманима, по овом дискусанту, „представљају проширивање права Републике и захватање у домен искључиве надлежности федерације”. Супротно овом ставу, М. Вучинић је изнео да се предложеним решењима СР Србија само изједначава са другим републикама у погледу њиховог положаја у одбрани земље, да је Нацрт амандмана у овој области основан и са становишта функције, организације, као и битних карактеристика које мора имати систем народне одбране СФРЈ. Са овим се у потпуности сложио и Милојко Стојановић, истакавши да је „принцип јединства ОНО кључни стуб јединства саме југословенске заједнице, те су оправдане промене које садржи Нацрт амандмана на Устав СР Србије”.

У погледу Председништва СР Србије и његових компетенција у овој области такође је било различитих гледишта. Тако, док М. Стојановић сматра да су Устав СР Србије и Закон о општенародној одбрани СР Србије „ставили овај орган и одговарајуће органе аутономних покрајина у партнерски однос у једној области у којој, по природи ствари, не може и не сме бити партнерства”, Р. Радловић закључује да се предлогом да Република уређује „односе републичких и покрајинских органа у руковођењу територијалном одбраном” конституише основ за увођење односа субординације председништва САП према Председништву СР Србије, као и команданта територијалне одбране САП према команданту територијалне одбране СР Србије.

Константовано је да у СР Србији имамо „три независне територијалне одбране, које се нити договарају, нити обавештавају, нити сарађују, нити смеју да ступе на територију друге две” (М. Стојановић). Стојановић се zaloжио за враћање СР Србији њених прерогатива државе и на овом плану, у ком смислу је нужно вратити јој право сувереног одлучивања о систему ОНО на целокупној њеној територији, а покрајинске системе ОНО уклопити у хијерархијски однос у систему ОНО СР Србије.

9. — У погледу остваривања функције безбедности у СР Србији истакнуто је да је СР Србија Уставом СФРЈ од 1974. лишена ове неоту-

биве функције субјеката са атрибутном државности, чиме јој је ускраћена уставна, односно законска могућност да на својој целокупној територији врши ову функцију на начин и у мери како то чине друге републике у југословенској федеративној заједници. Опењујући постојећи систем државне безбедности у СФРЈ у делу који се односи на СР Србију као неодржив и неприхватљив, учесници у дискусији су се zaloжили за промене садашњих уставних решења којима би ова Република стекла право да на целој својој територији врши ову изузетно значајну функцију.

У погледу конкретних решења садржаних у Нацрту амандмана Обрен Борбевих је истакао да ће се тачком 4. Амандмана ХХХ учинити крај арбитрерном понашању у области државне безбедности у Републици, односно, омогућити јединствено вршење процене стања заштите уставом утврђеног поретка. Изражено је мишљење да се постојећи систем безбедности у СР Србији (прецизије — одређивање да се заједничка акција у случају нарушавања јавног реда и мира предузима на основу договора републичког и покрајинског секретара за унутрашње послове), показао као непрецизан и неефикасан. Стога је потребно јединствено регулисати систем обавештавања и извештавања републичких и покрајинских органа унутрашњих послова, одредити облике њихове сарадње и договарања. (како би ефикасније и боље обављали своје послове и задатке), и ускладити рад службе јавне безбедности у Републици у целини. Враћање функције безбедности Републици као целини допринеће праву сигурности свих грађана Републике и успостављању реда и сигурности у деловима Републике где су они сада нарушени.

10. — Друго питање о коме је било речи у оквиру тематске области посвећене функцијама СР Србије тиче се специфичности које произилазе из сукоба закона и надлежности на територији СР Србије. Наиме, истакнуто је да предложеним амандманима на Устав СР Србије нису обухваћени сукоб закона и надлежности између органа на територији СР Србије, иако после 1974. године дотадашња сфера сукоба закона (између домаће и стране земље) добија и две нове димензије на унутрашњем плану: сукоб закона између република и сукоб закона у СР Србији, између ужег подручја и аутономних покрајина и између самих аутономних покрајина. Основ и разлог за отварање нове димензије унутрашњег сукоба закона није био потврђивање постојећих специфичности у друштвеним односима појединих федералних јединица, већ признавање како персоналног тако и територијалног суверенитета републикама. Међутим, Устав СР Србије уводи и трећу димензију сукоба закона, иако је констатовано да је територија ове Републике јединствена, између републичког и покрајинског закона. Формалноправно то је парадоксално решење, будући да Устав СР Србије садржи законодавна овлашћења за решавање сукоба закона на својој сувереној територији и за своје држављане. Други парадокс појављује се због равноправног третирања републичког и покрајинског закона. Наиме, сукоб настаје између два прописа утврђена законима истог ранга: законодавства двеју држава, двеју федералних јединица или двеју локалних власти. Ако су у сукобу правна правила у изворима различитог ранга, онда се тај сукоб решава на други начин, а не колизионим нормама. Другим речима, не може се говорити о сукобу између републичког и покрајинског закона у том смислу као да је реч о сукобу закона истог нивоа за који важе колизионе норме (Милан Пак).

II

О механизму извршавања републичких закона у СР Србији исцрпно је говорио Зоран Томић. Истакавши да „овај механизам“ дели судбину нашег *suī generis* модела“ он је указао на потребу разликовања два правна режима: извршавање јединствених, тзв. правих републичких закона — чије се вршење простира на целу територију Републике и извршавање тзв. неправих републичких закона, који се примењују на подручју Србије изван аутономних покрајина.

Две су главне особине, по Томићу, уставног система извршавања републичких закона у СР Србији. Прва настаје услед деловања два основна принципа: тзв. вертикалне децентрализације (што значи да законе и друге прописе извршавају по правилу општински органи управе са целе територије Републике), и принципа аутономије који, „у садашњем неоправдано пренаглашеном и подржављеном облику, имплицира вишеслојно цепање извршне функције између Републике и аутономних покрајина“. Све ово представља озбиљну кочницу усмеравања, усклађивања и контроле предметног правног тока, елиминише супрематију републике Србије на широком сектору њене територије и нарушава равноправност грађана, држављана СР Србије“. Извор и ослонац парадоксалне конструкције у домену извршне функције лежи у „беспримерном правно-политичком моделу републичко-покрајинске равнотеже на, по слову Устава, јединственој територији Србије“ (Томић).

Друго опште обележје садашњег уставног режима извршавања републичких закона у СР Србији огледа се у његовој површиности и неизграђености, што понајбоље показује чињеница да овај систем не нуди одговарајуће правне излазе из нередовних ситуација које могу наступити.

Истичући да је глобална интенција Нацрта Амандмана XXIX у развијању државно-републичких прерогатива на целој територији Републике, прецизирање односа републичких и покрајинских органа приликом извршавања јединствених републичких прописа, као и односа републичких органа према општинским органима на подручју Републике изван територија аутономних покрајина, Томић је као најважније амандманске потезе оценио следеће:

- прокламовање одговорности Републике, њених органа за извршавање својих прописа јединствене примене, уз недирање одговорности покрајинских органа за спровођење истих прописа на територији покрајина;

- утврђивање правила о надлежности републичких органа за доношење одговарајућих спроведених прописа, којима се одређује правац и начин извршавања јединствене републичке регулативе;

- прописивање овлашћења (не и дужности) републичких органа на давање обавезних инструкција покрајинским органима при извршавању јединствених републичких прописа;

- установљивање правних претпоставки за обављање супституције надлежности у корист републичких органа, ако органи у аутономним покрајинама не извршавају поверене им послове;

- предвиђање права и дужности републичких органа на вршење инспекцијског надзора над предузимањем инспекцијских послова органа у аутономним покрајинама;

- нормирање специјалног права и дужности републичких органа на непосредно обављање инспекцијских послова у области народне одбране и унутрашњих послова.

Сматрајући, као и многи други учесници у расправи, предложена решења само солидном основом за дубљу и обухватнију уставну реформу, З. Томић је предложио једну нову тачку амандмана, чија би суштина била у изузетној компетенцији републичких органа управе да директно руководе заједничким акцијама са општинским органима управе на територији аутономних покрајина у ванредним ситуацијама потенцијалне опасности од наступања ненадокнадиве штете.

III

- Посебна пажња била је посвећена и питањима језика у службеној употреби у СР Србији. Истакнуто је, најпре, да језик има посебно место у изражавању и тумачењу права, као и у нормативном уређивању одређених друштвених односа. Једно од основних уставних начела у нашој земљи јесте начело равноправности народа и народности (чл. 245. Устава СФРЈ) и језика и писама (чл. 246. Устава СФРЈ). Из одредбе чл.

246 Устава СФРЈ, дакле, произлази да нема службеног језика као владајућег језика у Југославији, већ је успостављено такво уставно решење према коме су на појединим територијама и у одређеним условима сваки од језика народа и народности у службеној употреби (Лајчо Клајн). Но, и најповршнија анализа и упоређивање уставних одредаба у уставним текстовима свих република и покрајина показује да се не разликују категорије равноправности језика и његове службене употребе. Равноправност језика значи, наиме, да сви језици имају право на постојање и развој; сви, барем у начелу, могу развијати и проширивати своје творбене, синтаксичке, стилске и друге потенцијале; сви могу вршити информативну, креативну и естетску функцију; сви би се могли стандардизовати, и, најзад, сви могу, под одређеним условима, нестати. Употреба, службена или која друга, језика је нешто друго, па равноправност у контексту употребе остаје без стварног значења, остаје мистификација која меша две категорије, равноправност и употребу. Треба посебно нагласити да службена употреба језика народности не може заменити, потиснути или укинати службену употребу језика народа ни на једном подручју СФРЈ, већ јој се може само придружити на подручјима где народности живе. Стога је реално претпоставити да ће се савезним законом утврдити најпре шта обухвата службена употреба језика, шта значи подручје и цензус који има испуњавати једна народност на одређеном подручју да би јој језик на њему био у службеној употреби. Садашњим амандманом XXIV допуњава се, у том смислу, чл. 146. Устава СР Србије, чији први став остаје неизмењен, те се тако успоставља делимичан склад и са Уставом СФРЈ. Но, говорећи о језику, не смемо никада заборавити да говоримо не само о равноправности језика, него и о комуникацијској равноправности људи, која нас сили на то да се уз матерњи, учи и зна још који језик, домаћи и страни. То важи не само за припаднике народности, него и за припаднике народа, особито кад се нађу у подручјима густо насељеним народношћу (Бранислав Брборић). О питањима употребе језика говорило се и са аспекта нерационалног превозиња, рецимо, на три или четири варијанте српско-хрватског језика. То је само добра илустрација опште неефикасности наше државе која има, на пример, 115 министарстава и преко 1400 облика усклађивања. И у језичкој и у свакој другој политици, дакле, треба тежити јефтиној, једноставној и ефикасној држави (Драгољуб Кавран).

др Марија Драшкић и мр Оливера Вучић

IV. Организациона питања

За ову тематску област другог дана Саветовања реферате су поднели следећим редом: проф. др Радивоје Маринковић, Факултет политичких наука у Београду — „Регионалне и градске заједнице општина у уставним променама у СР Србији“; мр Оливера Вучић, Правни факултет у Београду — „Промене у делегатском систему“; проф. др Златија Букић-Вељовић — „Улога Скупштине СР Србије у остваривању права и дужности Републике“; др Владан Кутлешић, Републички комитет за законодавство у Београду — „Надлежност Председништва СР Србије на целој територији СР Србије“; проф. др Славољуб Поповић, Правни факултет у Нишу — „Међусобни односи органа управе у СР Србији“; доцент др Весна Ракић-Водинелић, Правни факултет у Београду — „Права и слободе човека и њихова заштита у СР Србији“; проф. др Бранко Петрић, Правни факултет у Новом Саду — „Уставне промене и правосудна функција“; проф. др Загорка Јекић, Правни факултет у Београду — „Однос Врховног суда СР Србије и покрајинских врховних судова“; доцент др Борбе Лазин, Правни факултет у Београду — „Организација

судства у државама с политичко-територијалном аутономијом”; доцент др Вуксан Лакићевић, Правни факултет у Новом Саду — „Остваривање уставности и законитости са посебним освртом на рад уставних судова”; др Драган Митровић, Правни факултет у Београду — „Начело законитости и његова примена у СР Србији” и др Шпиро Вуковић, Републичко јавно тужилаштво у Београду — „Однос републичког и покрајинског јавног тужиоца”. Поред референата (изузев доцента др В. Лакићевића), у дискусији су учествовали: др Милан Булајић; проф. др Стеван Врачар, др Петар Радловић; др Никола Мемедовић; Огњен Окиљевић и Драгољуб Николић. Након дискусије, сумирајући резултате, Саветовање је затворио професор Правног факултета у Београду др Ратко Марковић.

Четврта тематска област: „Организациона питања”, захвата изузетно важна подручја која се односе на поновно конституисање СР Србије као државе с покрајинама и успостављање њене равноправности са другим републикама у југословенској федерацији. Без одговарајуће организације најважнијих облика државне власти у Републици, утврђивања другачијих надлежности између органа и њихових међусобних односа, као и без примене јединствених принципа који ће се подједнако односити и на државне органе и грађане, заједница је оцена учесника Саветовања, није могуће обезбедити идентитет СР Србије као суверене и јединствене државе с покрајинама у свом саставу. Посебна пажња посвећена је разматрању односа између републичких и покрајинских органа, јер је анализа решења у још важећем Уставу и у Нацрту амандмана потврдила неодрживост садашње државне организације у Републици са становишта правне теорије, упоредног права и правне праксе. С друге стране, предложена су правна решења која треба да омогуће већу интеграцију и отклоне очигледне пропусте, како би политичко-правни поредак у Републици могао убудуће нормално да функционише. У рефератима и дискусији посебна пажња је посвећена следећим темама: положају Републике и односу републичких и покрајинских органа; положају регионалних и градских заједница општина; улози и месту представничких органа, посебно улози и месту републичке скупштине, као и променама у делегатском систему; надлежности Председништва СР Србије и међусобним односима органа управе у Републици; правосудном систему и односима између републичких и покрајинских судова, јавних тужилаца, као и начелу законитости и заштити слобода и права човека са становишта важећег права и надлежности одговарајућих судова у Републици.

У погледу *положаја СР Србије и односа републичких и покрајинских органа*, констатовано је да су главна решења из Устава СР Србије задржана и у Нацрту амандмана за промену тог Устава и пренета на организацију најважнијих државних органа. Због тога се и даље не може говорити о поновном успостављању републике Србије као јединствене сложене државне и самоуправне друштвено-политичке заједнице. С друге стране, инсистирање на „конститутивним својствима покрајина” мимо републике Србије, на државно-организационом плану разбија јединственост и осујећује сувереност републике Србије као државе. Ову аномалију, коју ни један постојећи политичко-правни поредак у свету не познаје, не отклањају већ само спорадично ублажавају садашња амандманска решења. Стога се државом у правом смислу и даље пре може сматрати покрајина(е), него република Србија. Република као целина није никаква држава у правом смислу речи, а оно што је у њој тзв. уже подручје СР Србије није, нити може бити конституисано као засебна целина у политичком и уставноправном смислу речи.

Поменути недостаци постоје када је реч и о *положају регионалних и градских заједница општина*. С једне стране, наведене заједнице су изведене из општине као основног облика територијалне организације, а, с друге стране, очигледна је потреба да се обезбеди уређивање и усклађивање односа и развојних процеса у простору који је знатно шири од општине а знатно ужи од Републике. У Нацрту амандмана нису до краја решена ни термилолошка, ни суштинска питања. Термилолошки посматрано, реч „међуопштинске” је сувишна, јер се смисао ових заједница

конзумира изразима „регионалне“ или „градске заједнице“. Међутим, суштинско је питање да ли се може прописати обавеза за удруживање општина у регионалне заједнице, а да се истовремено не утврди да те заједнице имају статус посебних друштвено-политичких заједница. Исто тако, посебно је важно и питање да ли на заједнице, које немају статус посебне друштвено-политичке заједнице, општине и Република могу преносити оне послове и овлашћења којима се доносе или извршавају општи правни акти. Пошто то није учињено, постојећи Нацрт се за ово уставноправно подручје може сматрати непотпуним, нејасним и недоследним. Што се непотпуности тиче, дилему око Нацрта амандмана VII, који се односи на градске заједнице, треба отклонити на тај начин што би се он непосредно укључио у интегрални текст будућег устава СР Србије. Да би се, с друге стране, отклониле нејасноће у Нацрту амандмана, потребно је преиспитати и садашње одредбе о „међуопштинским регионалним заједницама“ као посебним самоуправним заједницама, и то како са становишта њиховог статуса, тако и са становишта њихових права и дужности, могућности регулисања односа унутар заједнице њиховим статутом — као што је то случај са предлогом амандмана X и тзв. каталогом права и дужности ових заједница, и могућности да извршавају послове које им повере републички органи. Исто тако, амандманима није решено ни финансирање ових заједница, јер није јасно зашто би то чиниле општине, ако оне на ове заједнице, сходно образложењу тачке 2. амандмана XXVII, не могу пренети никакве послове из свог делокруга, а република то не може учинити јер није за то овлашћена. Најзад, недоследност се састоји у томе што поступак раздвајања регионалних и градских заједница није изведен од краја. Због тога се предлаже да градске заједнице општина, када се образују, морају имати статус посебних друштвено-политичких заједница, који ће се регулисати посебним уставним одредбама (на пример, за регионалне заједнице задржао би се члан 284, а за градске заједнице донео нови члан 284а. или 285) и детаљније.

У погледу *положаја Скупштине СР Србије* као највишег представничког органа у Републици и њеног односа *према покрајинским скупштинама* у погледу остваривања права и дужности Републике и, с тим у вези, *променама у делегатском систему*, оцењено је да републички устав мора да обезбеди неопходне претпоставке за конституисање и функционисање Скупштине СР Србије на целој територији у оба њена уставна својства — као највишег органа државне власти и као органа самоуправљања. Исто тако, уставом треба обезбедити преношење на Скупштину најзначајнијих права и дужности Републике, како би се испунили основни захтеви скупштинског система, успоставити друкчији однос представничког органа према покрајинским скупштинама, као и друкчију унутрашњу организацију, структуру, начин рада и одлучивања. У остваривању поменутих улога Скупштине, међутим, у протеклом периоду, испољене су озбиљне слабости, јер Скупштина није деловала као орган СР Србије као целине, а у остваривању законодавне надлежности, из члана 300. Устава, нису решени проблеми изазвани различитим тумачењем неприцижних појмова и термина, чиме је њена улога још више сужена. Поред тога, остала је запостављена њена димензија као институције самоуправљања, уз истовремено одсуство различитих облика сарадње између републичке и покрајинских скупштина, што се не би могло рећи за односе између покрајинских скупштина. Наведене слабости пренете су и на односе између републичких и покрајинских делегација. Нацртом амандмана ове слабости се само једним делом отклањају. Тако, Нацртом амандмана XXXV се предвиђа проширивање надлежности Скупштине СР Србије; Нацртом амандмана XXXIII се утврђују јединствене функције у остваривању међународне сарадње; Нацртом амандмана XXXV, утврђује се право Скупштине Републике да разматра мишљења и предлоге Уставног суда СР Србије о уставности и законитости, итд. Нацрт амандмана предвиђа и низ промена у погледу проширивања надлежности већа Скупштине Републике. У том смислу, посебан је напор учињен да се преиспита оправданост постојања Друштвено-политичког већа. Међутим, амандманима се задржава и даље постојећа структура скупштинских већа, дакле

и Друштвено-политичког већа, с тим да се измени и прецизира његов докруг рада. При томе, треба имати у виду да је Нацрт ограничен решењима Устава СФРЈ, као и предлозима за његову промену. Најзад, Нацрт задржава садашња уставна решења о поступку за промену Устава СР Србије, јер је уставотворна функција Републике ограничена институтом „сагласности“ скупштина аутономних покрајина, као и због тога што се задржава тзв. комбиновани систем непосредних и посредних избора за одговарајућа већа Скупштине СР Србије, упркос неопходности увођења непосредних избора за све делегате, осим за делегате Већа република и покрајина. Ове слабости не отклањају ни значајне новине у делегатском систему. Оне се састоје у проширењу изборне основе, могућности образовања заједничких делегација и у могућности поверавања радничком савету или органу месне заједнице функције делегације (амандман XXV). С друге стране, повећава се број кандидата и уводи непосредан начин избора делегата, додуше само за веће удруженог рада у Скупштини Републике и општине, као и за веће месних заједница у општини. Новина није начин избора за делегате Већа општина у Скупштини Републике, али је то случај са обавезом образовања конференције делегација или неког сличног облика повезивања делегација. При томе, као да је заборављено да непосредни избори без рационалног и ефикасног уставног система не могу да реше системске проблеме. Уместо побољшавања лошег, треба се одредити за темељну и потпуну уставну изборну реформу.

Асиметрични карактер СР Србије очигледан је и када је реч о надлежности Председништва СР Србије на целој територији Републике. Председништво је практично претворено у орган за тзв. ужу територију Републике, а његови односи са председништвима покрајина исцрпљују се у партнерском или споразумном одлучивању. Ни променама у Нацрту амандмана положај Председништва није значајно побољшан. Тако, Председништво своје ставове, предлоге и мишљења може доставити одговарајућим покрајинским органима само ако је реч о питањима од општег значаја за Републику; „сарађује“ са покрајинским органима; даје помиловања за сва кривична дела предвиђена републичким законом; изричито утврђује послове из области народне одбране и државне безбедности; усклађује остваривање међународне сарадње у целој Републици. Стога би положај овог органа требало мењати истовремено са положајем других најважнијих органа у Републици. Поред тога, предложено је да се укину чланови Председништва „по положају“. Најзад, потпуно су остала по страни питања везана за доношење уредби са законском снагом које би важиле на целој територији Републике, иако је реч о изричито наведеном питању у Одлуци да се приступи промени Устава СР Србије.

Што се, пак, тиче међусобних односа органа управе у СР Србији, ситуација се само делимично побољшава формулацијом у Нацрту амандмана XXIX, у коме се каже да су за извршавање и примењивање републичких закона и других прописа који се примењују на целој територији Републике одговорни републички органи, а на територији покрајина покрајински органи који их непосредно извршавају, као и републички органи у складу са овим Уставом (тачка 1, став 1 амандмана XXIX). На жалост, овако непрецизна формулација, као ни формулација Нацрта амандмана XXX, не обезбеђује потребно јединство приликом извршавања републичких закона који се иначе односе на веома узак број питања која су у надлежности републичких органа. То је посебно случај са тачком 1. амандмана XXX. Стога се може закључити да предложена решења у амандманима XXIX и XXX ништа битно не мењају у погледу промена досадашњег положаја републичких и покрајинских органа управе, као и да овим променама ни на који начин неће бити окрњени државни атрибути покрајина.

У погледу уставних промена у правосудном систему, и поред различитих приступа у рефератима, у дискусији је закључено да у СР Србији треба обезбедити јединствен правосудни систем, као и да основа таквог система може бити само јединствен правни, а посебно јединствен кривичноправни систем. То, другим речима, значи да покрајина не би

требало самостално да врши судску функцију, односно да су постојећа уставна решења неприхватљива. Према становишту теорије и решењима у упоредном праву, покрајинама треба ускратити могућност самосталног вршења судске функције, односно обезбедити такво решење премо коме би СР Србија у већој мери вршила судску функцију на територији покрајина, и то уз пуну контролу над радом покрајинских судова. Да би се то постигло, потребно је повећати број кривичних дела које прописује СР Србија, а која се примењују и на територији покрајина; искључити надлежност покрајинских судова за кривична дела која прописује Република а која се примењују и на територији покрајина; обезбедити пуну контролу Републике над пресуђивањем кривичних дела од стране покрајинских судова у случајевима када кривична дела прописују покрајине. То се може постићи и *изменом садашње надлежности Врховног суда СР Србије*, на основу чега би овај суд могао да одлучује у трећем степену по ванредним правним лековима, решава сукобе надлежности и делегацију месне надлежности, даје начелна правна схватања и штити сва права и слободе у грађанском и кривичном судском поступку уколико је реч о изворима права који важе на читавој територији Републике. Лако се може запазити, на основу овлашћења Врховног суда СР Србије, да је садашња децентрализација судске власти супротна и основним начелима Устава СФРЈ и основним поставкама о организацији судске власти у правној држави. На тај начин се нарушава равноправност грађана у Републици, обезбеђује судска екстериторијалност покрајина и утврђује лоша судска подела власти у Републици. То важи и за предложени амандман XL, којим се делимично проширује надлежност Врховног суда да одлучује по ванредном правном средству. При томе се предлаже да треба изричито прописати поменућу надлежност у уставном тексту, а не за то доносити посебан текст. Исто тако, потребно је садржину овог амандмана ускладити са његовим образложењем. Међутим, овим се амандманом, као ни текстом Нацрта амандмана, не успоставља права надлежност Врховног суда у Републици, јер он и даље нема контролу над применом свих закона (савезних, републичких и покрајинских) у Републици. Поред тога, предложено је да примарну надлежност за покретање поступка за заштиту покрајинског закона у случају његове повреде, треба да има покрајински јавни тужилац, а секундарну републички, као и да Врховни суд Србије решава у трећем степену по правним лековима против одлука врховних покрајинских судова. Ситуација се не мења ни кад је реч о *Уставном суду СР Србије и уставним судовима покрајина*, јер се ни у тексту Нацрта амандмана не мењају знатније односи између ових судских инстанци. То значи да Уставни суд СР Србије не може да оцењује уставност и законитост одлука покрајинских судова. Ситуација се само донекле побољшава решењем амандмана XXIX, према коме се надлежност уставних судова, а посебно Уставног суда СР Србије, проширује увођењем могућности да ови судови оцењују уставност договора република, покрајина, општина и других друштвено-политичких заједница. Исто тако Нацртом амандмана се предвиђа и могућност Уставног суда СР Србије да одлучује о сагласности републичког закона, који се доноси сагласношћу Скупштина СР Србије и скупштина покрајина, са уставом. Најзад, предлаже се да Уставни суд СР Србије може, не чекајући одлуку уставног суда покрајине, после истека рока од шест месеци, да настави поступак сходно процедури предвиђеној у члану 415. садашњег Устава Републике.

Односи утврђени Уставом Републике између *републичког и покрајинског (их) јавног тужиоца (лаца)* битно се не мењају ни у Нацрту амандмана, иако се у тачки 8. амандмана XXIII и тачки 2. амандмана XXXVI прецизирају начелне одредбе о односима између вишег и нижег јавног тужиоца. Међутим, у СР Србији и даље није обезбеђена јединствена функционална активност јавног тужилаштва, искључивањем републичког јавног тужиоца из хијерархијског низа јавних тужилаца. То практично значи ускраћивање права Републици да спроводи и прати спровођење закона на целој својој територији. С друге стране, републички јав-

ни тужилац није овлашћен да даје обавезна упутства за рад покрајинском јавном тужиоцу, нити да врши преношење послова са једног на другог јавног тужиоца унутар покрајина. Стога се предлаже прихватање решења према коме се успостављају хијерархијски односи између републичког и покрајинских јавних тужилаца, као и да се уведе могућност (допуног члана 425. Устава СР Србије) да републички јавни тужилац може давати обавезна упутства за рад покрајинском јавном тужиоцу, о чему се говори и у Нацрту амандмана XL, тачка 3

Најзад, као одраз наведених односа између државних органа у Републици, успостављени су такви односи у погледу обезбеђивања уставности и законитости, а посебно у погледу остваривања начела законитости и заштите слобода и права човека, који не обезбеђују нити јединствену уставност и законитост, нити гарантју под истим условима слобода и права. То не важи само за одредбе амандмана XXIX, већ и амандмана XXX, јер се „обезбеђивање” републичких закона који важе у целој Републици (тачка 1. амандмана XXX) своди на „међусобну сарадњу”, „договарање”, „споразумевање” између републичких и покрајинских органа. Поред тога, успостављен је компликован механизам за спровођење републичких закона, а нису предвиђене или прецизиране све потребне мере којима републички органи управе могу да обезбеде примену републичких закона. Због тога, не постоји јединствена републичка законитост, а задржавају се заокружени покрајински системи законитости. Ови озбиљни недостаци постоје и на плану заштите слобода и права човека. Проблеми се јављају на плану правних основа признавања слобода и права, на плану субјеката између којих настаје правни однос чији елемент представља право човека, као и на плану утицаја поделе законодавних компетенција између Републике и покрајина у погледу надлежности правосудних органа. Пошто је Југославија потписник великог броја међународних уговора из ове области, потребно је прецизније утврдити „статус” међународног уговора у унутрашњем праву, а посебно да ли таквом уговору треба придати карактер савезног, републичког или покрајинског извора права. С друге стране, треба утврдити на основу ког уставног акта субјекти могу уживати права и слобода, као и којим се актима слобода и права могу ограничавати (да ли само уставом и законом или и другим општим правним актима). Најзад, предлаже се да се уставно-судска заштита људских слобода и права у првом степену повери Уставном суду СР Србије, а у другом Уставном суду Југославије. Уставни судови покрајина, сходно овом предлогу, не би могли имати ова овлашћења, чиме би се укинула апсурдна пракса да покрајине непосредно учествују у међународним односима.

*

На крају, пре него што је затворио Саветовање, професор др Ратко Марковић је резимирао резултате Саветовања. Ови резултати, након свестране научне анализе, правно-теоријских аргумената и упоредно-правног разматрања, могу се најкраће изразити у следећим ставовима:

— неопходно је конституисање СР Србије као државе, што се може постићи само доношењем новог устава;

— уместо садашњег непримерног статуса покрајине(а), треба успоставити истинску територијалну аутономију, како би Србија повратила свој изгубљени државни идентитет;

— успостављање државног идентитета Србије није могуће без решења питања уставне власти СР Србије, пошто садашње одредбе Устава онемогућавају да СР Србија самостално донесе свој нови устав. Предлаже

се промена одредби постојећег Устава којима се регулише начин промене републичког устава, тј. да се предвиди могућност промене устава обичном већином;

— постојећи Устав има низ правно-техничких недостатака: преопширан је, писан је неразумљивим (бирокарским) језиком који треба заменити јасним (народским) језиком. Треба решити питање употребе језика, као и питање службене и јавне употребе ћириличног писма:

— треба решити питање интеграције великих система, ПТТ, железнице, електропривреде.

др Драган Митровић и мр Бранко Лубарда