Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

# Naučni skup Ustav i reforme: (Sarajevo, 27. juna 1990)

**Grebo, Zdravko; Sućeska, Avdo; Krneta, Slavica; Mijanović, Gašo; Misita, Nevenko ...**

**1990**

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/908

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

NAUČNE KOMUNIKACIJE

XXXII

Odbor za pravne nauke

Naučni skup

# USTAV I REFORME

(Sarajevo, 27. juna 1990)

SARAJEVO
1990.

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

# N A U Č N E  K O M U N I K A C I J E

## XXXII

Odbor za pravne nauke

Naučni skup

## U S T A V  I  R E F O R M E

(Sarajevo, 27. juna 1990 )

ANU BiH АНУ БиХ

Redakcija

Zdravko Grebo, Slavica Krneta, Gašo Mijanović, Nevenko Misita
Avdo Sućeska, Miloš Trifković, Kasim Trnka

Urednik

Avdo Sućeska,
dopisni član Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

SARAJEVO
1990.

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

S A D R Ž A J

*Avdo Sućeska*
Otvaranje i pozdravna riječ . . . . . 7

*Borivoj Čović*
Pozdravna riječ . . . . . 9

*Gašo Mijanović*
Ustav i reforme . . . . . 11

*Zdravko Grebo*
Prijedlog modela ustavnog dogovora . . . . . 21

*Ćazim Sadiković*
Garancije ljudskih sloboda i prava i preobražaj ustavnog sistema . . . . . 27

*Miloš Trifković*
Svojinski pluralizam i subjekti privređivanja . . . . . 35

*Mićo Carević*
Principi organizacije vlasti, izborni sistem i predstavnička tijela . . . . . 39

*Kasim Trnka*
Jugoslavija između federacije i konfederacije . . . . . 53

*Kasim I. Begić*
Ustavna reforma i ekonomski federalizam . . . . . 61

*Ismet Dautbašić*
Ustavnopravna reforma i finansijski sistem . . . . . 71

D i s k u s i j a

*Zvonko Miljko* . . . . . 79

*Mehmed Kenović* . . . . . 83

ANU BiH АНУ БиХ

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

USTAV I REFORME

ANU
BiH
АНУ
БиХ

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

Prof. dr AVDO SUĆESKA, predsjednik Odbora za pravne nauke

## OTVARANJE I POZDRAVNA RIJEČ

Drugarice i drugovi, poštovani gosti i učesnici Skupa,

Dozvolite, da vas najsrdačnije pozdravim i da se zahvalim na učešću, te da u ime Organizacionog odbora poželim uspješan rad skupu.

Formiranjem Odbora za pravne nauke, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine izrazila je svoju spremnost i odlučnost da podstiče i razvija sistematska naučna i teorijska istraživanja u oblasti pravnih nauka. Evidentna deficitarnost istraživanja u ovoj značajnoj naučnoj oblasti u velikom je neskladu sa stvarnim mogućnostima i realnim potrebama ove sredine.

Današnjim skupom Odbor za pravne nauke započinje realizaciju svog dugoročnijeg ambicioznog programa raznovrsnih naučnih aktivnosti, očekujući da će se na tom zajedničkom poslu okupiti širi krug pravnika i drugih naučnih radnika u oblasti društvenih nauka.

Temu današnjeg skupa nametnuo je sam život. Svjedoci smo i učesnici najdubljih promjena u drugoj polovini ovog vijeka. Ustavna rekonstrukcija pravnog i političkog sistema predstavlja neodložnu potrebu i izraz promjena koje su se već desile i koje traju u ekonomskom, socijalnom i kulturnom biću našeg društva i u gotovo svim oblastima života. U razmatranju suštine, tendencija i pojavnih oblika svih ovih promjena nijednog trenutka ne smijemo izgubiti iz vida svjetsko-istorijski i civilizacijski kontekst njihovog dešavanja. Namjera nam je da referatima i raspravama na današnjem skupu damo doprinos svestranijem sagledavanju ove složene problematike. U vremenu kada se utvrđuju pravci daljeg razvoja društva, nauka ne može i ne smije ostati po strani. Ona mora preuzeti svoj dio odgovornosti, nastojeći da osmišljeni pravci budućeg razvoja sačuvaju i dalje razvijaju sve one tekovine i vrijednosti našeg dosadašnjeg razvoja, da otvoreno i kritički progovori o svim dosadašnjim slabostima i da pomogne da se razvoj našeg društva učvrsti na savremenim dostignućima naučno-tehnološkog i demokratskog razvoja u savremenom svijetu.

Razgovori o koncepciji budućeg ustavnog uređenja, pogotovo na ovakvom skupu, moraju uvažavati multidisciplinarni pristup. Ustavna rješenja moraju biti uspješan spoj rezultata naučnih istraživanja i saznanja u oblasti ekonomije, filozofije, pravnih i drugih nauka. Očekujemo da će današnja rasprava, s obzirom na njene učesnike, predstavljati značajan doprinos u vremenu kada se bosanskohercegovačka i jugoslovenska zajednica pripremaju da i putem novih ustavnopravnih dokumenata promijene svoj dosadašnji sistem i utemelje pravce stabilnog materijalnog i demokratskog društvenog razvoja.

Nije cilj ovoga skupa da se iscrpljuje na konkretizaciji i operacionalizaciji pojedinih ustavnopravnih rješenja, iako i takve sugestije mogu dobro doći, nego je on usmjeren na sagledavanje osnovnih strateških rješenja i ustavno usmjeravanje daljih pravaca društvenog razvoja.

Nadam se da ćemo u tolerantnom i demokratskom dijalogu na današnjem naučnom skupu dati svoj doprinos razmatranju ovih važnih pitanja.

ANU BiH
АНУ БиХ

Akademik BORIVOJ ČOVIĆ

# POZDRAVNA RIJEČ

Uvaženo Predsjedništvo, uvaženi akademici, uvaženi i poštovani profesori drugi učesnici Skupa, dozvolite mi da vas u ime Predsjedništva Akademije nauka umjetnosti Bosne i Hercegovine pod ovim krovom nauke najsrdačnije pozdravim Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, razumije se, nije politička nego naučna ustanova i u tom smislu je njen interes za održavanje jednog ovakvog naučnog skupa prevashodno naučnog karaktera. Mi smo željeli i nadali se da ćemo jednim ovakvim skupom otvoriti u Akademiji nauka i umjetnosti proces ozbiljnih, temeljitih rasprava o onim suštinskim pitanjima uređenja života građana Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine i Jugoslavije i da će tu nauka moći da dā svoj doprinos da bi stvari krenule boljim i sigurnijim tokovima.

U ime Predsjedništva, najprije želim da najsrdačnije zahvalim članovima Odbora za pravne nauke Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine i članovima Organizacionog odbora ovog naučnog skupa, predsjedniku tog odbora dopisnom članu ANUBiH prof. dr Avdu Sućeski, naučnom sekretaru Odbora prof. dr Zdravku Grebu i svim ostalim članovima Odbora za pravne nauke i Organizacionog odbora ovog skupa na učinjenim naporima da se Skup pripremi i održi. Takođe zahvaljujem i svim referentima koji su odvojili dio svoga dragocjenog vremena da pripreme svoja izlaganja i dođu ovdje i da zajedno svi, u jednoj ozbiljnoj, naučnoj raspravi, pokušamo dati svoj doprinos rješavanju krupnih problema koji pred našim društvom stoje. Ja nisam pravnik ni ekonomista, niti se bavim savremenim dobom, ja sam arheolog i pomalo istoričar staroga vijeka, pa zato i ne mogu ništa meritorno reći o ovoj materiji o kojoj ćete vi danas raspravljati, ali bih htio da vas podsjetim na jednu činjenicu. Duga je istorija čovječanstva, duga je istorija društava, naroda i država, ona se mjeri vijekovima i milenijima. Narodi i države dolaze u svome životu u krize i izlaze iz kriza. Ja bih htio da vas podsjetim na jednu krizu koja se odigrala prije 2600 godina u slavnom i starom gradu Ateni, krizu koja je prijetila da taj grad iznutra razori. I tada je jedan mudar čovjek, Solon, bio pozvan da atinsko društvo izvede iz stanja disnomije, dakle nereda i nezakonja i uvede u stanje eunomije, u stanje dobrih zakona. I učinio je to, oslanjajući se na tri velika principa: na princip izonomije, što znači jednakosti svih građana pred zakonom, na princip izagorije, što znači jednakog prava svakoga građanina da iznosi slobodno svoje mišljenje i na princip izokratije — jednakog prava svakog građanina da učestvuje u vršenju javne vlasti. Stare su to misli i stari su ti principi, a znamo vrlo dobro da je upravo zahvaljujući Solonu i njegovoj velikoj reformi Atena prevladala tu svoju ogromnu, strahovitu krizu i ušla u jedan period prosperiteta. U to ime ja želim da

kažem da je mudrost, a ona je u svakom, pa i u našem vremenu u nauci — naravno ne samo u nauci — da su, dakle, mudrost, razum, razumijevanje i tolerancija neophodni da bi se ovakve velike reforme i ovakvi veliki zaokreti kakvi nas očekuju mogli izvršiti.

Ja vas u to ime još jednom pozdravljam, i želim vam uspješan rad.

ANU BiH АНУ БиХ

GAŠO MIJANOVIĆ

# USTAV I REFORME

1. Dosadašnji modeli socijalističkog društva nisu uspjeli da pronađu i ponude valjane odgovore na savremene izazove naučno-tehnološkog i kulturnog progresa i stabilnog i kontinuiranog demokratskog razvoja. Očigledna iscrpljenost do sada poznatih koncepata tzv. realnog socijalizma i vidno zaostajanje socijalističkih sistema u ekonomskom, tehnološkom, političkom i civilizacijskom razvoju, sve izrazitije socijalne tenzije i zaoštravanje protivrječnosti u njima, ekscesi i potresi, pa i uspostavljanje režima faktičke vlasti umjesto objektiviziranih ustavnih poredaka, traže nove ustavnopravne okvire, legalne i legitimne osnove i pretpostavke za intenzivne, duboke i sveobuhvatne promjene.

I u Jugoslaviji dugogodišnja stagnacija u razvoju jugoslavenskog društva i njegovog ekonomskog i političkog sistema i globalna društvena kriza (ekonomska i politička, duhovna i moralna), imperativno nameću potrebu radikalnih društvenih reformi. Bitan i nezaobilazan, integralni dio i instrumenat tih reformi nesumnjivo je i ustavna reforma, kao njihov ustavnopravni i političko-institucionalni izraz i okvir. Njen je zadatak da stvori naučno fundirane, racionalne i optimalne normativne uslove, pretpostavke i osnove za radikalne reforme privrede i političkog sistema.

Prave i radikalne ustavne promjene se ne mogu izvršiti samo korekcijama i dotjerivanjima, odnosno „šminkanjem" postojećeg ustavnog teksta. Za stvarne i korjenite promjene potrebna je radikalna reforma na bazi strukturalnih promjena, socijalnih, ekonomskih i političkih. Takva reforma implicira otklanjanje protivrječnosti između ustava kao akta i stanja u državi i društvu. Samo u tom slučaju ona može biti u funkciji efikasnog prevazilaženja društvene krize. Istorija, uostalom, pokazuje da su radikalne reforme nerijetko preduzimane i ostvarivane upravo u periodima kriza, drugim riječima, da su krize bile na određeni način animator i generator promjena.

Za stvarnu i ozbiljnu reformu potreban je seriozan teorijski, naučni i filozofski pristup promjenama, jasan idejno-politički projekat o ciljevima, pravcima, obimu i dometu promjena, projekat koji narod prihvata i podržava. Nejasnost, teorijska i naučno-stručna nefundiranost programa promjena onemogućava stvarnu i pravu reformu. U tom smislu treba smjelije napuštati apriorne stavove o dozvljenim i zabranjenim promjenama i prevazilaziti nekritičku i apologetsku odbranu određenih principa, kategorija i rješenja kao trajnih i nepromjenjivih, što je suprotno zakonima transformizma i dijalektike. Drugim riječima, zastarjele, prevaziđene, pogrešne i neživotvorne principe i rješenja treba smjelo napuštati i zamjenjivati novim, savremenijim i plodotvornijim. Dosadašnji i ekonomski i politički sistem traže svoju inovaciju,

rekonstrukciju i modernizaciju, nove ideje, nove demokratske principe i oblike, a do njih se ne može doći bez proučavanja istorije i komparativnih iskustava, bez maksimalnog korišćenja savremenih dostignuća nauke i znanja.

Ustavna reforma je seriozan i delikatan posao, kojem se ne može pristupati bez naučnog metoda i teorijske principijelnosti, bez temeljitih naučnih i stručnih analiza i ocjena stanja i odnosa i bez pouzdanih i argumentovanih procjena valjanosti promjena koje se predlažu.

Krupne društvene promjene koje se sprovode ustavnim reformama pretpostavljaju postojanje konsenzusa (u izvornom smislu tog pojma), i to kako naroda (nacija) i njihovih republika tako i građana, odnosno naroda (demosa). Metod nagodbi i trenutačnih sporazuma vladajućih političkih grupa, koje polaze prvenstveno od parcijalnih interesa (regionalnih, nacionalnih, stranačkih), teško može donijeti principijelna, konzekventna i racionalna rješenja. Taj metod često prouzrokuje odugovlačenje, pa i blokadu promjena, a kada se sporazum i postigne, najčešće se usvajaju kompromisna, neusklađena, nedovoljno racionalna i efikasna rješenja. To je i razumljivo, jer te grupe, pristupajući nagodbama i sporazumima, često postupaju voluntaristički i neprincipijelno, primjenjujući subjektivne kriterije i dvostruke aršine. Tako se isti principi i kategorije u jednom slučaju i za određene potrebe hvale i afirmišu, a istovremeno se u drugom slučaju i za druge potrebe kritikuju i negiraju. Takav je u našim prilikama slučaj sa odnosom prema pravu na otcjepljenje i pravu na uspostavljanje autonomija (kao elementima prava na samoopredjeljenje), zatim prema principu jednakog biračkog prava izraženog primjenom principa proporcionalne zastupljenosti u konstituisanju predstavničkih tijela na različitim nivoima, prema mogućnostima i opravdanosti primjene institucije referenduma (samo do nivoa republike ili u cijeloj zemlji), prema slobodi političkog organizovanja na nacionalnoj osnovi i prema nekim drugim principima i kategorijama sistema.

Ovim napomenama treba dodati da su za radikalnu ustavnu reformu potrebne ne samo političke već i psihološke pripreme, jer donošenje ustava pretpostavlja društveno-političku i idejno-psihološku pripremu društvenog ambijenta u kojem postoji nesumnjiva zainteresovanost za promjene, afirmativan odnos prema idejama i prijedlozima, uključujući i uvjerenje građana da se inicijatori i nosioci postupka promjena oslanjaju na saglasnost većine naroda i na podršku kompetentnih misaonih društvenih grupa. Drugim riječima, ustavne promjene moraju biti u punoj mjeri demokratske kako bi ustav po načinu donošenja, sadržaju i karakteru bio zaista narodni ustav (a ne samo akt države i političke vlasti).

U pripremanju i donošenju takvog demokratskog i narodnog ustava, izuzetna uloga namijenjena je institutu javne rasprave. Taj se institut u jugoslovenskom ustavnom sistemu afirmisao još od pripremanja Ustava iz 1963. godine i od tada trajno predstavlja nezaobilazan elemenat procedure ustavnih promjena. Bez pretjerivanja se može reći da građani i naučna i stručna javnost putem javne rasprave o nacrtima promjena po pravilu uspijevaju da ponude životnije, realnije i plodotvornije prijedloge od onih koje predlažu oficijelni inicijatori promjena. Zato se prema zahtjevima iz javne rasprave mora odnositi krajnje seriozno i odgovorno. Posebno je nedopustivo da se oficijelne državne strukture, kao nosioci procedure promjena, oglušuju o zahtjeve javne rasprave i odbijaju njene ideje i prijedloge, a istovremeno u propagandne svrhe paušalno ističu da su promjene dobile „plebiscitarnu podršku" (što se u dosadašnjoj praksi nerijetko dešavalo).

2. Sadašnja ustavna reforma u Jugoslaviji odvija se po fazama. Počela je donošenjem Amandmana na Ustav SFRJ krajem 1988. godine, treba da se nastavi također parcijalnim promjenama ove godine, da bi bila finalizovana donošenjem novog ustava.

Otpočinjanje ustavne reforme praćeno je ozbiljnim problemima, kontroverzama i nesporazumima. Dosta dugo i uporno je razvijana teza da se ozbiljni problemi sa kojim se jugoslovensko društvo susrelo, mogu uspješno rješavati i prevazilaziti bez formalne promjene ustava, samo mijenjanjem ponašanja i prakse, odnosno „dosljednim ostvarivanjem" ustava. Posebno su ljubomorno čuvani i od promjena tvrdokorno branjeni neki principi, instituti i kategorije ustava, kao specifičnosti i posebne vrijednosti našeg društvenog uređenja, koje inače ne poznaje ni teorija ni praksa komparativnih ustavnih sistema. To se u sferi društveno-ekonomskog uređenja naročito odnosi na institute društvene svojine, prava rada društvenim sredstvima i slobodne razmjene rada, u domenu političkog sistema na delegatski sistem i tzv. pluralizam samoupravnih interesa i u državnom uređenju na određene konfederativne elemente u sistemu federalizma. Čak je i Predsjedništvo SFRJ, podnoseći 1987. godine Prijedlog da se pristupi promjeni Ustava SFRJ, izrazilo nedvosmisleno opredjeljenje da ne treba mijenjati njegova Osnovna načela.

Ipak, ustavne promjene iz 1988. godine predstavljale su prve značajne korake na putu sprovođenja sveobuhvatne i radikalne ustavne reforme. One su otvorile proces promjena sračunatih na omogućavanje daljeg razvoja i efikasnijeg funkcionisanja društveno-ekonomskog i političkog sistema, na njihovo racionalizovanje i demokratizovanje, a posebno na efikasniji, moderniji i uspješniji privredni i tehnološki razvoj i neposrednije uključivanje zemlje u međunarodnu podjelu rada. Izraziti zahtjevi iz javne rasprave i argumentovani prijedlozi naučne i stručne javnosti za šire, dublje i radikalnije promjene, nisu u toj fazi ustavne reforme prihvaćeni. Naime, šire i radikalnije promjene bile su tada blokirane, s jedne strane, već pomenutim tvrdim stavom oficijelnih državnih i političkih struktura o zabrani mijenjanja Osnovnih načela Ustava, a s druge strane, nemogućnošću postizanja saglasnosti republika i pokrajina o promjenama, posebno onih iz domena federalizma. U stvari, gotovo sva pitanja koja su tada pokrenuta, a o kojima nije postignuta saglasnost, tiču se neposredno ili posredno federalizma (uređivanje saveznim zakonom organizacije i osnova funkcionisanja velikih tehničko-tehnoloških sistema; ovlašćenja federacije u oblasti uređivanja osnova sistema obrazovanja, osnova sudskog sistema, poreskog sistema i poreske politike; prioritetna primjena saveznog zakona u slučaju kolizije republičkog i pokrajinskog zakona sa njim; dalja sudbina predsjedništava u republikama i pokrajinama; struktura Skupštine SFRJ djelokrug njenih vijeća i odlučivanje na osnovu saglasnosti; način izbora i sistem odgovornosti Predsjedništva SFRJ; nadležnosti Ustavnog suda Jugoslavije, Saveznog suda i Saveznog javnog tužioca; način promjene Ustava SFRJ i dr.).

3. Uskoro nakon usvajanja Ustavnih amandmana iz 1988. godine, postalo je jasno da je došlo do znatnih neusklađenosti tih amandmana sa nepromijenjenim Osnovnim načelima Ustava, te da takva neusklađenost ne može duže potrajati. To utoliko više i prije što je takvo stanje u ustavnom regulisanju odnosa postalo ozbiljna smetnja nesmetanom i kontinuiranom sprovođenju opsežnog i radikalnog programa privredne reforme. Istovremeno su i realni odnosi u sferi političkog sistema brzo evoluirali u pravcu širenja slobode političkog organizovanja i udruživanja i prihvatanja stranačkog političkog pluralizma i konstituisanju i funkcionisanju predstavničkih organa društveno-političkih zajednica. Zato su inicirane nove ustavne promjene u

domenu svojinskih odnosa, političkog sistema i ekonomsko-finansijskih funkcija federacije.

Ove promjene predstavljaju, u stvari, nastavak, odnosno produžetak promjena iz 1988. godine i trebalo bi ne samo da otklone postojeće smetnje i prepreke na putu bržeg i efikasnijeg sprovođenja reforme privrede i političkog sistema već da tu reformu i aktivno stimulišu i ubrzaju. Uz to, njihovim usvajanjem bilo bi nesumnjivo znatno olakšano i pospješeno donošenje novih ustava, jer bi ove promjene već značile značajan i krupan korak u tom pravcu.

Ovim promjenama se stvaraju ustavne pretpostavke za uspostavljanje pluralizma svojinskih oblika, njihove ravnopravnosti i jednake zaštite, za racionalnije i efikasnije organizovanje društvenih djelatnosti i zadovoljavanja zajedničkih potreba, za širenje sloboda i prava, za slobodno političko organizovanje i udruživanje, za organizovanje i sprovođenje pluralističkih demokratskih izbora predstavničkih tijela, te za omogućavanje federaciji da uspješnije, racionalnije i efikasnije ostvaruje svoje funkcije, posebno u kvalitetnijem vođenju makroekonomske politike i efikasnijem izvršavanju saveznih zakona i sprovođenju politike koju utvrđuje Skupština SFRJ.

Usvajanje predloženih promjena posebno bi pogodovalo republikama, jer bi one bile u mogućnosti da izvrše opsežne i temeljite promjene u političkom sistemu, koje bi suštinski predstavljale njihove nove ustave. To zato što predložene promjene Ustava SFRJ nedvosmisleno afirmišu intenciju jačanja značaja republičkog ustava i proširivanja prava republike na samoorganizovanje. Naime, promjenama se predlaže dekonstitucionalizacija niza materija kao dosadašnjih kategorija saveznog ustava, koje u cjelini prelaze u domen samostalnog republičkog ustavnog regulisanja. To se odnosi na strukturu i način konstituisanja svih skupština u republici, postojanje ili nepostojanje predsjedništva ili analognog organa u republici, oblik institucionalizacije izvršne funkcije u republici u formi republičke vlade ili republičkog izvršnog vijeća te organizaciju izvršnog organa u opštinama. Sva ta pitanja postaju u cjelini predmet autonomnog uređivanja u republici republičkim ustavom.

Slobodno opredjeljenje za strukturu i način konstituisanja predstavničkih tijela predstavlja pitanje od prvorazrednog značaja za uvođenje pluralističkog sistema i demokratskih izbora. Nesporno je da su odgovarajuća stranačko-politička organizovanost i karakter izbornog sistema od izuzetnog značaja za organizovanje i sprovođenje slobodnih i demokratskih izbora. Potrebno je, međutim, naglasiti da uz to bitne pretpostavke za savremene i kvalitetne izbore predstavljaju adekvatna struktura predstavničkih tijela i društveno utemeljen osnov njihovog konstituisanja. To je pitanje veoma aktuelno u sadašnjim ustavnim promjenama. Bez odgovarajuće, savremenim socijalnim uslovima primjerene strukture skupština, nijedan od poznatih izbornih sistema ni modela podjele mandata, ne može biti u punoj mjeri demokratičan, jer ne može garantovati opšte, jednako i neposredno biračno pravo pa zato ni obezbijediti prave, istinski demokratske pluralističke izbore.

Oslobađanje republika da samostalno svojim ustavima uređuju pitanje strukture i načina konstituisanja svih skupština u republici, prilika je za republičke ustavotvorce da se opredijele za racionalnu, savremenu i društveno-političkim uslovima primjerenu strukturu republičkih, pokrajinskih, opštinskih i gradskih skupština, što je jedan od bitnih preduslova za uvođenje demokratskog pluralističkog sistema.

4. Nakon parcijalnih ustavnih promjena iz 1988. godine i onih čije se usvajanje očekuje ove godine, cjelovita ustavna reforma u Jugoslaviji bi trebalo da bude

zaokružena i finalizovana donošenjem novih, integralnih ustava (saveznog i republičkih). Uvjerenje o potrebi donošenja novih ustava sazrelo je još tokom 1988. godine i već tada su najviši državni i politički organi u zemlji zauzeli čvrsto opredjeljenje da je taj krupni i odgovorni društveni posao potrebno bez odlaganja, u racionalnom i razumnom roku, seriozno obaviti. U ulozi ovlašćenog predlagača javilo se Predsjedništvo SFRJ, koje je početkom 1990. godine podnijelo Skupštini SFRJ Prijedlog da se pristupi promjeni Ustava SFRJ donošenjem novog ustava.

Društveno-politički razlozi za pristupanje donošenju novog ustava su dovoljno poznati i veoma su uvjerljivi. Oni su ukratko navedeni i u Prijedlogu Predsjedništva, u kojem se konstatuje da u jugoslovenskoj političkoj, naučnoj i stručnoj javnosti postoji puna saglasnost o tome da se nepovoljni procesi u ekonomskim, socijalnim i političkim odnosima u zemlji mogu savladati samo sveobuhvatnom i korjenitom društvenom, a time i ustavnom reformom, koja bi omogućila i garantovala stabilan i uspješan ekonomski i društveni razvoj, demokratske odnose, punu zaštitu sloboda i prava građana i ravnopravnost naroda i narodnosti.

Pored društveno-političkih razloga, donošenje novog ustava je nesumnjivo indicirano i pravnim razlozima, odnosno aktuelnim stanjem važećeg ustavnog teksta. Naime, Ustav SFRJ iz 1974. godine je već izmijenjen velikim brojem ustavnih amandmana, a upravo predstoje i nove promjene, koje će takođe biti izvršene amandmanima. Ti su amandmani već u znatnom neskladu sa tekstom Osnovnih načela Ustava. Uz to, znatan broj amandmana na ustave republika i pokrajina je u suprotnosti sa Ustavom SFRJ. Tako faktički već imamo fluidan i dezintegrisan ustav, sa rasutim i neusklađenim ustavnim normama, što upućuje na zaključak da već živimo u svojevrsnom ustavnopravnom provizoriju, jer više ne može biti ni govora o integralnom, konzistentnom i koherentnom ustavnom sistemu. Razumije se da se takvo stanje ne može duže tolerisati i da je neophodno što prije donijeti nov, kodifikovan, odnosno cjelovit tekst ustava.

Prijedlog da se pristupi promjenama ustava, pored razloga i osnovnih ciljeva donošenja novog ustava, kao i njegove koncepcije, navodi i osnovne ustavne principe te posebno detaljnije utvrđuje osnovne pravce ustavnih promjena po pojedinim oblastima, kao što su: slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina; ustavnost i zakonitost, pravosudni sistem i ustavno sudstvo; ekonomski sistem; politički sistem te Federacija i odnosi u Federaciji.

Pošto nam prostor ne dozvoljava razmatranje problematike po svim navedenim oblastima, a nesporazumi, kontroverze i nesaglasnosti se posebno javljaju u odnosu na federativno uređenje, to ćemo se u narednoj tački nešto šire osvrnuti na protivrječnosti u razvoju jugoslavenskog federalizma i problematiku promjena u tom domenu ustavnog sistema.

5. Federalizam u Jugoslaviji se razvijao relativno kontinuirano, ali i uz znatne protivrječnosti i oscilacije. Organizacioni i funkcionalni centralizam prve faze ustavnog razvoja nove Jugoslavije nije mogao pogodovati suštinskom razvoju i stvarnom funkcionisanju federalizma kao realne društveno-političke kategorije. Međutim, i u narednoj fazi, u uslovima razvoja samoupravljanja i izvršene decentralizacije, javile su se neke teško shvatljive protivrječnosti. Tako čitavih 15 godina u Saveznoj skupštini nije postojao dom federalnih jedinica, kao samostalan i ravnopravan dom (1953 — 1968. godine), jer je Vijeće naroda bilo inkorporisano u Savezno vijeće i tako znatno degradirano. Druga, ne manja protivrječnost tog perioda jeste konstantno jačanje u

praksi normativnog centralizma Federacije, i to u uslovima izrazito samoupravne strukture Savezne skupštine.

Ustavna reforma (1967 — 1974. godine) dovela je do opšteg jačanja položaja republika i pokrajina i njihove samostalnosti, do usvajanja principa primarnog ostvarivanja suverenih prava u njima i proširivanja njihovog prava na samoorganizovanje i izvorno uređivanje društvenih odnosa. Osobito je snažno pojačano njihovo učešće u konstituisanju saveznih organa i prošireno njihovo pravo odlučivanja u njima. Tako su odnosi u jugoslovenskom sistemu federalizma postali vrlo specifični u komparaciji sa drugim federacijama u svijetu.

U narednom periodu su se, međutim, u funkcionisanju tog modela federalizma javili ozbiljni problemi. Oni su dosta dugo pripisivani neostvarivanju ili nedosljednom ostvarivanju Ustava, ali je vremenom ipak postajalo sve očiglednije da su uzroci i u neprimjerenosti nekih institucionalnih rješenja.

Koncept tzv. samoupravnog i kooperativnog federalizma nije realizovan. Pretpostavka da će jačati samoupravna i demokratska komponenta nije se ostvarila. Umjesto deetatizacije i samoupravne transformacije sistema, snažno su jačali elementi političke vlasti i etatizma. Umjesto samoupravne integracije, snažno su se razvile tendencije policentričnog etatizma i autarhičnosti, razvijanja „nacionalnih ekonomija" i posebnih pravnih sistema. Za razliku od većine drugih federacija u kojima su po pravilu jačale centripetalne tendencije i procesi integracije, kod nas su se sve snažnije razvijale centrifugalne tendencije i procesi dezintegracije.

Nadalje, princip odgovornosti republika i pokrajina za razvoj zajednice kao cjeline dosta je zapostavljen. Neizvršavanje saveznih zakona u republikama i pokrajinama sve je više postajalo neuralgična tačka sistema. Isto tako, odlučivanje na osnovu saglasnosti, zbog insistiranja na parcijalnim interesima i širenje tog načina odlučivanja preko ustavnih granica, praćeno je ozbiljnim problemima, jer se nerijetko uskraćivanje saglasnosti faktički pretvaralo u specifičnu vrstu „veta".

Što se tiče institucionalnih rješenja Ustava iz 1974. godine, u ustavnopravnoj i političkoj nauci se posebno kritikuje hibridni karakter federalizma kao mješavine konfederalizma i federalizma. Tako se smatra da su elementi konfederalizma sadržani već u načinu promjene Ustava SFRJ, jer se zahtijeva saglasnost svih republika i pokrajina ne samo u finalnoj fazi usvajanja promjena već i pri donošenju prethodne odluke da se pristupi promjenama. Nadalje se ističe da su ti elementi sadržani u odnosu među ustavima. Naime, ustavi republika i pokrajina ne moraju biti u saglasnosti sa Ustavom SFRJ, već je dovoljno da sa njim ne budu u suprotnosti, a u ustavnom sistemu nije predviđen instrumentarij za otklanjanje takve suprotnosti ni u slučaju kada je Ustavni sud Jugoslavije utvrdi. Zatim, Ustavom iz 1974. godine bilo je utvrđeno pravilo prioritetne primjene republičkog i pokrajinskog zakona u slučaju kolizije sa saveznim zakonom. To je rješenje uklonjeno Amandmanima iz 1988. godine, ali problem time nije riješen (jer je ostala ustavna praznina). Dalji elementi konfederalizma ogledaju se u uskraćivanju saveznim organima odgovornosti za izvršavanje svojih akata, zatim u nemogućnosti zaštite savezne zakonitosti pred Ustavnim sudom Jugoslavije (jer ocjenu zakonitosti akata koji se donose u republikama i pokrajinama u odnosu na većinu saveznih zakona vrše republički i pokrajinski sudovi). Ti elementi dolaze do izražaja i u strukturi i načinu konstituisanja Skupštine SFRJ, u kojoj su faktički izražene i zastupljene samo republike i pokrajine (jer su oba vijeća njihovi domovi), dok građani Jugoslavije, kao bitan subjekat federacije nisu u Skupštini

predstavljeni. Najzad, smatra se da je Ustav stimulisao razvoj „nacionalnih ekonomija" i posebnih pravnih sistema republika i pokrajina, što su takođe konfederativne karakteristike.

Već smo napomenuli da prilikom usvajanja Amandmana 1988. godine nije postignuta saglasnost o većini pitanja koja su se odnosila na federalizam. Posve je izvjesno da ista sudbina očekuje i sva sada predložena rješenja u Nacrtu amandmana koja se tiču ovlašćenja federacije u ekonomsko-finansijskoj sferi i u oblasti kompetencija za izvršavanje saveznih zakona.

Predlog Predsjedništva SFRJ da se pristupi promjenama Ustava sugeriše i neke elemente dogradnje i razvijanja federalizma. Tako bi pravo na samoopredjeljenje sadržalo i pravo na otcjepljenje, ali ono ne bi moglo biti stvar jednostranih odluka republika i pokrajina, već bi postupak eventualnog otcjepljenja bio razrađen Ustavom SFRJ. Federacija bi, u okviru svojih nadležnosti, imala puni državnopravni i politički subjektivitet. U sferi društveno-ekonomskog sistema, ona bi obezbjeđivala jednake uslove privređivanja, regulisanje i zaštitu jedinstvenog jugoslavenskog tržišta, makroekonomsko usmjeravanje i efikasnije finansiranje svojih funkcija. Nadalje se pledira za utvrđivanje potpunijih i efikasnijih ovlašćenja saveznih organa u obezbjeđivanju izvršavanja saveznih zakona, zatim za razradu pravnog dejstva mišljenja Ustavnog suda Jugoslavije o suprotnosti republičkog i pokrajinskog ustava sa Ustavom SFRJ, za primat i prioritet saveznog zakona, za obezbjeđivanje jedinstvene primjene saveznih zakona i transformisanje Saveznog suda u Vrhovni sud Jugoslavije. Nije teško uočiti da je Prijedlog u odnosu na neka pitanja federalizma dosta kolebljiv. To se posebno odnosi na postupak promjene Ustava SFRJ, na strukturu i način konstituisanja Skupštine SFRJ, na status autonomnih pokrajina i njihovo učešće u odlučivanju u Federaciji. Ipak, najveća zamjerka prijedlogu može se staviti što je vrlo nespretno uključio integralan tekst prijedloga Predsjedništva Slovenije o federaciji, koji nudi konfederalistički koncept državnog uređenja.

U aktuelnim raspravama o budućem ustavnom uređenju Jugoslavije dominiraju kontroverze o federalizmu i konfederalizmu, o mogućnostima i potrebama uspostavljanja savremene, prave; odnosno „autentične" federacije. U tim raspravama se često ističe da je svaka konkretna federacija specifična i od drugih različita i da zbog toga nije uopšte moguće govoriti o „autentičnoj" federaciji. Isto tako se široko razvija teza da su nazivi federacija ili konfederacija irelevantni, jer su bitni stvarni odnosi i sadržaji. Interesantno je da se pri tom često vrlo naivno i laički nudi pogrešna argumentacija (Švajcarska se, npr., navodi kao primjer konfederacije). Tako se unosi terminološka zbrka, iako pojmovi nisu tako neodređeni i evazivni da bi se mogli olako i proizvoljno miješati i zamjenjivati. Mišljenje da se zbog osobenosti svake konkretne federacije treba odreći pojma autentične federacije, može se i prihvatiti, ali se ipak mora naglasiti da su teorija države i prava, istorija ustavnosti i teorija komparativnog federalizma deducirale određene federalne standarde, kriterije i znake raspoznavanja na osnovu kojih se pouzdano može prosuđivati radi li se o federaciji, hibridu federacije i konfederacije ili čistoj konfederaciji. Zato je teško prihvatiti tezu o irelevantnosti kategorijalno-terminološkog sistema, jer ona nudi konfuziju i stimuliše voluntarističku proizvoljnost, negirajući postojeća naučna saznanja i teorijski utemeljene, poznate i priznate kategorije ustavnog prava i političkog sistema.

Jugoslavenski federalizam nesumnjivo treba racionalizovati, dograditi i usavršiti. Prije svega, iz njega bi trebalo eliminisati elemente konfederalizma. Postupak promjene Ustava traži racionalizaciju relativiziranjem njegove rigidnosti, kako bi se izbje-

gle blokade ustavnih promjena. U odnosima među ustavima treba uspostaviti efikasan ustavnopravni instrumentarij po kojim bi bila otklanjana suprotnost republičkog sa saveznim ustavom. Isto tako, treba utvrditi pravilo prioritetne primjene saveznog zakona u slučaju kolizije republičkog zakona sa njim. Za Ustavni sud Jugoslavije treba utvrditi ovlašćenje da štiti saveznu zakonitost u čitavoj njenoj dimenziji, a za pravosudne organe Federacije nadležnost da pružaju zaštitu sloboda i prava utvrđenih Ustavom SFRJ i da obezbjeđuju jedinstvenu primjenu saveznog zakona.

Jugoslovensku federaciju treba reintegrisati, povratiti joj izgubljeni entitet, obezbijediti joj u odgovarajućoj dimenziji suverenitet, državnopravni i politički subjektivitet u okviru Ustavom utvrđenih funkcija. Njene funkcije i njihovo razgraničenje prema funkcijama republika treba utvrditi principijelno, racionalno, čisto i precizno i uspostaviti ustavnopravna sredstva i institute za efikasno ostvarivanje funkcija Federacije. U tom smislu savezni organi treba da odgovaraju za izvršavanje svih saveznih zakona, te treba napustiti dosadašnju neracionalnu i neprincipijelnu podjelu odgovornosti za izvršavanje i sva druga iz toga vještački izvedena rješenja (podjela nadležnosti između ustavnih sudova, neracionalni instrumentarij obezbjeđivanja izvršavanja saveznih zakona i dr.).

Republike u jugoslovenskoj federaciji treba da imaju najšire pravo samoorganizovanja. Mnoga pitanja koja su do sada spadala u jedinstvene osnove političkog sistema, to više ne moraju biti niti ih treba uređivati Ustavom SFRJ. Različito organizovanje u republikama ne predstavlja „asimetričnu federaciju", jer se time ne dovodi u pitanje princip jednakog ustavnopravnog statusa niti jednakopravnost republika u sistemu odnosa u federaciji.

Skupštinu SFRJ bi trebalo rekonstruisati. U njoj bi, pored Vijeća republika, trebalo uspostaviti, kao prvi skupštinski dom, vijeće građana (savezno vijeće), koje bi bilo konstituisano na principu proporcionalne zastupljenosti (prema broju stanovnika ili broju birača). Suvišno je naglašavati da su građani (pored federalnih jedinica) uvijek prvi konstituens svake federacije i da se savezni parlamenat ne može ni u jednoj federaciji konstituisati bez njihovog doma, a bez njihove srazmjerne zastupljenosti u tom domu nije moguće ostvariti princip jednakog biračkog prava, a time ni njihove ravnopravnosti.

6. Na kraju, reći ćemo nekoliko riječi o zahtjevima da se ustavu vrati svojstvo pravnog akta, da se oslobodi suvišnih deklarativnih elemenata te da bude koncizan, jasan i konzistentan.

U sistemu opštih, normativnih akata svake zemlje ustav stoji na vrhu hijerarhije tih akata. On je osnovni i najviši zakon, „lex fundamentalis" odnosno „lex superior" (u nekim zemljama on se i naziva osnovni zakon). Istovremeno, ustav je i politički akt i najčešće se definiše kao svečano proklamovani najviši pravno-politički dokumenat koji reguliše osnovne društveno-političke odnose, te kao takav predstavlja pravnu i idejno-političku osnovu čitavog pravnog i političkog sistema, bitan konstitutivni elemenat društvenog uređenja.

Ustav mora biti realan akt, ostvariv i promjenjiv. Ustavna teorija i praksa poznaju i deklarativne, fiktivne ustave, koji više predstavljaju folklor,dekor i fasadu sistema. Oni često polaze od pretpostavke o beskonfliktnom društvu, od raznih fikcija i apstraktnih principa, i na osnovu toga nerealno i utopijski projiciraju sistem i njegov razvoj. Sve je to već dovoljno uočeno, pa savremeni ustavi nastoje da budu što realniji i ostvarljiviji akti.

U ustave (posebno u njihove preambule i uvodne dijelove) često se unose elementi ideološko-političkog i programskog karaktera, kojima se izražava vladajuća ekonomska, politička i društvena filozofija određenog društva u određenom periodu. To nije neka specifičnost samo socijalističkih sistema, već je karakteristika i nekih buržoaskih, a posebno sistema tzv. Trećeg svijeta.

Razumljivo je što savremeni ustavi nisu samo akti države i vlasti, već i akti društva i što, pored tradicionalnog uređivanja organizacije vlasti, osnova društveno-ekonomskog sistema i položaja čovjeka u sistemu (odnosa građanina i države), sadrže i elemente programske vizije razvoja države i društva. Pravi problem je u tome da se u odnosima između tih pozitivno-pravnih elemenata, na jednoj strani, i filozofskih i programskih elemenata, na drugoj strani, nađe odgovarajuća mjera i proporcija, jer predimenzioniranje ovih drugih elemenata rađa realnu opasnost da se deformiše osnovno svojstvo ustava kao temeljnog zakona i najvišeg pravnog akta, te da ustav bude utopijski i nerealan, teško ostvariv i primjenjiv, što se mora vrlo negativno odraziti na realno ostvarivanje ustava i principa ustavnosti.

I za naše ustave, kako onaj iz 1963. godine, tako pogotovo onaj iz 1974. godine, često se i rado isticalo (čak i u ustavnopravnoj nauci) kako su se oni svojom koncepcijom, karakterom i sadržajem radikalno odvojili od tradicionalnih ustava kao pretežno institucionalnih akata vlasti i države, te da oni nisu samo osnovni zakoni već i „povelje socijalističkog društva" u njegovom demokratskom razvoju.

Ustavi iz 1974. godine su zaista akti mješovitog karaktera. U njima su, pored klasične ustavne materije, opširno uređeni društveno-ekonomski odnosi, organizacija privrede i društvenih djelatnosti, sistem samoupravljanja, a u uvodnim dijelovima u formi osnovnih načela sadržane su opširne ideološke proklamacije i deklaracije u kojima je izložena filozofija samoupravnog socijalizma. Tako oni sadrže brojne i opširne odredbe idjeno-političkog i deklarativnog karaktera, koje su faktički lišene pravne sadržine, a time i obaveznosti primjene u praksi. U tome se nesumnjivo pretjeralo u komparaciji sa većinom ustava u svijetu. Sve to deformiše sam pojam i prirodu ustava kao pravnog akta i mijenja njegov kvalitet, jer se on pretvara u jednu neracionalnu mješavinu pravnog akta i društvene deklaracije, odnosno političko-programske proklamacije.

Otud i zahtjevi da se prilikom donošenja novog ustava ovome vrati njegovo osnovno svojstvo pravnog akta, oslobađanjem od suvišnih idejno-političkih i deklarativnih elemenata, što je sadržano kao zahtjev i u Predlogu Predsjedništva da se pristupi donošenju novog ustava. Smatra se da bi tako ustav postao zaista osnovni zakon zemlje i da bi mu to povratilo dignitet i autoritet.

Dok će zahtjev za oslobađanje ustava od suvišnih ideoloških, programskih i deklarativnih elemenata biti lakše ostvariti, dotle će biti mnogo teže udovoljiti zahtjevu da ustav bude kratak, jasan, konzistentan i koherentan. Jednom redigovan preopširan i evazivan ustavni tekst dosta teško se skraćuje. Naprotiv, on se po pravilu po inerciji reprodukuje. Tako je i svaki naš novi ustav do sada uvijek bio opsežniji od prethodnog, a Ustav od 1974. godine spada u najduže ustave u svijetu (10 opširnih odjeljaka Osnovnih načela i 406 članova normativnog dijela). On reguliše mnoge materije koje uopšte nisu ustavne kategorije i sadrži mnoga pitanja minornog i marginalnog značaja, iako je dovoljno poznat stav ustavnopravne teorije da ustav treba biti skup načela a ne „zbirka detalja". Dekonstitucionalizacijom niza materija i oslobađanjem od suvišnih detalja, ustav bi bio radikalno skraćen. Time bi se smanjila i

potreba njegovog čestog mijenjanja, a štitili bi se osnovni instituti, principi i kategorije, a ne i beznačajni detalji. To bi, nesumnjivo, doprinijelo da se ustavu povrati dostojanstvo vrhovnog, odnosno osnovnog zakona zemlje.

ANU BiH
АНУ БиХ

ZDRAVKO GREBO

# PRIJEDLOG MODELA USTAVNOG DOGOVORA

Ja ću ovo što sam pripremio jednostavno iz razloga poslovničke discipline iščitati. Međutim, uz dozvolu Radnog predsjedništva, htio bih da kažem nekoliko riječi koje ne spadaju striktno u temu o kojoj želim da govorim. Naime, kada sam se odlučivao da govorim danas, onda je tema mog referata bila formulisana onako kako stoji u programu i tada mi se činilo da je možda potrebno govoriti o stvarima koje je vjerovatno Kar Poper najpreciznije izložio u svom već klasičnom djelu *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*. Međutim, danas su to u jugoslovenskoj političkoj raspravi opšta mjesta: nužnost višestranačkog sistema, prednosti parlamentarne demokratije, važnost smjene vlasti nenasilnim putem i tome slično. Ja ću danas govoriti o nečem drugom što mi se čini mnogo bitnijim i što je nužno reći kao odgovor na nadahnute riječi akademika Čovića, kojim je otvorio današnji skup. Naime, ideja organizatora ovog skupa, uz očekivanja da će kolege iz struke govoriti o onome što najbolje znaju, jeste da pod ovim krovom, koji samim svojim postojanjem pretpostavlja koncentraciju pameti i mudrosti, dođemo ne do jedne stručno pravničke rasprave, nego do nečega što bi se vjerovatno najtačnije moglo formulisati kao „donošenje" ustava u materijalnom smislu. Dakle, uz učešće ukupne bosanskohercegovačke pameti, do nečega što bi predstavljalo povelju ili, kada to ne bi bilo suviše kompromitovano upotrebom i zloupotrebom tog termina, do nečega što bi se nazivalo „bosanskohercegovački memorandum". Prema tome, cilj razgovora, kako sam ga ja shvatio i čemu sam posvetio referat, jeste način dolaska do jednog temeljnog dogovora koji prethodi bilo kakvom normativnom obličavanju Ustava. Dakle, moja tema je dolaženje do temeljne povelje koja pretpostavlja „dijagnozu" zajednice i načina na koji i ova kuća može tome doprinijeti. Namjera je da ispitam tzv. konstruisane ili planirane razgovore čija je svrha da proizvedu završene dijaloge, okončane rasprave te postojane zaključke kojima je postignuta saglasnost čiju ćemo istinsku vrijednost i moralnu pravičnost biti primorani da poštujemo. Ono što se podrazumijeva u konstruisanom razgovoru je vrijednost saglasnosti. Ono što nam je zarad istine hipotetički potrebno jeste eliminisanje mogućnosti pogrešnog slaganja ili neslaganja među protagonistima. Otuda je nužna potreba za planom, odnosno skupom pravila pomoću kojih će se prethodno utvrditi ko su ti protagonisti i šta mogu da kažu. Izrada ovakvog plana je najznačajniji poduhvat u savremenoj moralnoj i političkoj filozofiji. Začudo, čim se dobije plan razgovora prestaje potreba za samim razgovorom. Do sada je izrađen priličan broj ovakvih planova. Ja bih spomenuo Rolsov, Habermasov, Akermanov, Volcerov itd. O njima bih želio da govorim u opštim crtama, mada i uz određene konkretne referencije.

Uvijek je bila potrebna velika teorija (iz koje sada na neki način izlazimo) da bi se zamijenio stvarni dijalog. Svaka od teorija se na ovaj ili onaj način mora uhvatiti u koštac sa glavnim uzrocima neslaganja, konkretnim interesima, odnosima i vrijednostima, kao što se mora uhvatiti ukoštac i sa glavnim uzrocima lažnog ili pogrešnog slaganja. To su neravnopravnost i pogrešna obaviještenost. Kako se u svijetu u kojem živimo svi ovi uzroci redovno javljaju, stvorene su teorije kojima se želi iskonstruisati idealni ambijent za konverzaciju, te idealni sagovornik i idealni skup iskaza. Očigledno je da taj ambijent ne može biti ni parlament ni, recimo, sudska dvorana ili bilo koja druga društvena ili politička sredina. Sve one podrazumijevaju nekakav institucionalni aranžman, a upravo se od razgovora očekuje odluka o tome kakav je institucionalni aranžman moralno najprihvatljiviji. Ranije sam rekao da projekat konverzacije podrazumijeva vrijednosti saglasnosti kao jedinu apsolutnu vrijednost. On, također, pretpostavlja mogućnost da se do saglasnosti dođe. Pomirljivost u ovom slučaju nije dovoljna kao puka spremnost da se učestvuje, da se ne prave problemi da se misli na druge stvari. Neophodna je, dakle, racionalna i disciplinirana saglasnost. Građani demokratskog društva govore, slušaju, postavljaju pitanja. Oni igraju različite uloge u različitim prilikama, ali ne sve uloge zajedno jednom jedinom prilikom. Komunikacija u demokratiji bi se mogla posmatrati na način na koji Aristotel posmatra građanstvo: naizmjenično vladati i biti onaj kojim se vlada, govoriti i slušati. Za razliku od toga, idealni govor više nalikuje Rusoovom shvatanju građanstva, gdje građani sami sebi donose zakone, svi vladaju i svima se vlada u isto vrijeme. Ne mislim da idealni sugovornici sve govore u isto vrijeme (iako ni to nije nemoguće, kao što se vidi iz aktuelnih razgovora u Jugoslaviji) ako bi svi deklamovali isti solilokvij. Oni govore i slušaju istom prilikom i u ambijentu koji bar principijelno isključuje kako predavanje tako i „unakrsno ispitivanje". Mi smo, svakako, u stanju zamisliti dijalog koji bi išao od jedne prilike do druge, gdje bi građani čekali svoj red prema Aristotelovom obrascu. Ja napišem knjigu, vi napišete kritiku te knjige, pa ja napišem odgovor na vašu kritiku, vi napišete odgovor na taj odgovor. Pretpostavimo da živimo u relativno egalitarnom društvu, među nama nema nikakvih odnosa podređenosti ili zavisnosti i pretpostavimo da smo pošteni ljudi od pera koji daju sve od sebe kako bi dostigli istinu. Pitanje da li će nas razmjena stavova približiti jedne drugima ili odvesti na suprotne polove, još uvijek ostaje otvoreno. Možda ćemo učiniti ustupak i približiti se jedni drugima, ali ne istini, možda ćemo sve nervozniji braniti svoja početna polazišta. U oba slučaja naša će odluka bar djelimično biti strateška, a demokratski razgovor u smislu da svako čeka na svoj red, nosi neminovno neka obilježja rivalstva, budući da se odvija pred auditorijumom čija je podrška bitna svakom sagovorniku. Ilustracija imamo napretek. Idealni razgovor se izdvaja iz svega ovoga, stvarajući na taj način nekakvu intimniju konverzaciju. Nešto slično sugeriše Gadamer, zagovornik stvarnog umjesto idealnog razgovora, za čiju mu je odbranu potrebna dosta radikalna idealizacija. Citiram: „Postizanja razumijevanja u konverzaciji podrazumijeva da će sagovornici nastojati da prihvate validnost onoga što je njima samima tuđe i što je suprotno njihovim shvatanjima. Ako se to desi na uzajamnoj osnovi i ako svaki od sagovornika, ne napuštajući svoje stanovište, istovremeno odmjerava kontraargumente, tada bi oni morali na kraju naći zajednički jezik i donijeti zajednički sud u neprimjetnom i neproizvoljnom transferu stavova." Ali se lako može desiti da ovakvim transferom nijedan od sagovornika ne postane nimalo mudriji, dok mnoga „partnerstva" u konverzaciji, uz najbolju volju na svijetu, ne bi dostigla ni ovaj stepen. U sva-

kom slučaju, teško je shvatiti na koji način uporno odbijanje suprotstavljanja protiv rječenja odražava demokratsko sporazumijevanje. Ona ne pruža korisna obavještenja za ono što se dešava ili čak za ono što bi se moglo desiti u političkim arenama, gdje se ne sukobljavaju samo individualni sagovornici već čitave partije i pokreti. Sporazum i razumijevanja, snažni i ekstenzivni „susreti" nisu više nipošto neophodni za opstanak ljudskog društva.

Očigledno je da se ljudi ne slažu u pogledu one ili ove politike, ali se moraju sporazumijevati, na dubljem nivou, o grubim konturama načina života i pogleda na svijet. Neke stvari moraju zajednički razumjeti ili će njihovo slaganje biti nekoherentno, njihovi argumenti nemogući. Oni ne mogu "imati" neki politički program, sve dok nemaju ono što politolozi obično nazivaju konsenzusom o institucionalnim aranžmanima i nekakvoj provizornoj šemi autoriteta. Zajednički život ne može se održati bez skupa zajedničkih koncepcija koji subjekti tog života imaju sami o sebi, o svom karakteru, interesima i inspiracijama. Međutim, konverzacija je samo jedna od crta kompleksnog procesa čiji je rezultat konsenzus i uzajamno razumijevanje. Taj proces uključuje političke borbe (koje se obično razrješavaju brojčanom nadmoćnošću, a ne argumentima), pregovore, kompromise, stvaranje i primjenu prava, školsku i porodičnu socijalizaciju i ekonomske promjene, kulturno stvaralaštvo različitih vrsta itd. Uzajamno razumijevanje nikada se ne može racionalno odbraniti, nijedan pojedinačni govornik, čak i ako pretenduje ili je doista u stanju da sagleda cjelinu, niti se to može dogoditi u toku debate među različitim govornicima koji svaki za sebe dijelom doprinose cjelini i koji raspravljaju sve dok ne postignu sporazum koji inkorporira sve ove dijelove. Ništa nije dalje od toga. Zaključak nije moguće ni zamisliti bez autoriteta, konflikata i prinude. Stoga se idealni govor može shvatiti kao način testiranja sporazuma, ali nisam sasvim siguran da su oni od one vrste koja se može jednostavno provjeriti. To je moja druga bitna teza. Jedna od naših vlastitih najdubljih odluka, a to asocira na individuu ne samo kao građanina nego kao totalitet njegovih mogućnosti je naša lična koncepcija ljudskog života (socijalnog, naravno, ne biološkog), kao što je karijera, projekat individualnog nastojanja itd. U ovom smislu ideja tzv. životnog plana je krucijalna. Međutim, ne postoji ideja koja bi mogla biti potvrđena i opovrgnuta o nekakvoj početnoj situaciji. Jednostavno se podrazumijeva da individue planiraju vlastite živote. Ideja karijere je, također, iskonska. Kako bi ona uopšte mogla biti predmet racionalnog sporazuma, treba da zamislimo ljudska bića koja u principu bukvalno ništa ne znaju o oblicima ljudskog življenja. Kako će se oni tada odlučiti za karijeru, dakle životni plan, radije nego za nasljeđenu situaciju ili spontane aktivnosti. Stvarni procesi koji ideju karijere čine centralnom za naše sporazumijevanje, svoje porijeklo vuku iz prekida sa tradicijom zajednica. Ona je isto toliko proizvod prinude i prevare koliko i racionalnog argumenta. Stoga je danas nemoguće otpočeti racionalnu raspravu o socijalnim aranžmanima ili teorijom pravde bez uzimanja u obzir individua koje planiraju vlastiti život i koje imaju pravo da planiraju vlastiti život prije nego što će ga i proživjeti. Prema tome, nikakva prethodna investicija u nekakav plan koji će se vratiti kao zadati plan nije moguća. Proizvodnja i isporuka znanja je ponovo kompleksan socijalni proces, u njemu konverzacija zasigurno ima svoju ulogu. Često se, u stvari, misli da ona igra najveću ulogu u naučnoj zajednici, Kvalitetan razgovor je najvažniji; argument je bitna forma naučnog ubjeđivanja itd, itd. Možda je to tako, ali moramo biti svjesni da i naučna zajednica nije cjelina proizvodnje znanja. Čak na neki način i u akademskim krugovima političnost postaje

centralna. I ovdje su pregovori i kompromisi (mada zvuči paradoksalno i bogohulno) nešto što prethodi sporazumu. I ovdje autoritet ima svoje prerogative prinuda, pojavljuju se modeli dominacije i ovdje su na djelu interesi drugačiji od dijela interesa istine. Ništa od ovoga, očigledno, ne proizvodi konačan rezultat, ali taj proces ima rezultata. U pojedinim oblastima znanja, u nekom vremenu postoji profesionalni establišment i vladajuća mudrost. U drugim oblastima, u drugo vrijeme, postoji ograničeni skup rivalskih doktrina, svaka sa svojim ekstremnim zagovornicima, koji, budući da ne mogu vladati, nevoljno dijele vlast. Kompeticiju će uvijek pratiti širi sporazum koji ustanovljava granice podjele vlasti. Tako će ljudima u idealnoj situaciji biti lako da prime nešto u čemu se svi uglavnom slažu, npr., da postoji sistemska veza — između ekonomije i političkog poretka. Ali šta će im se reći o prirodi te veze, to je suština pitanja: da kapitalističko tržište stvara liberalnu i demokratsku politiku ili da stvara demokratsko ustrojstvo ili da je stvarno demokratsko ustrojstvo nespojivo sa nejednakostima koje nastaju na tržištu. Svaka od ovih tvrdnji poduprta je respektabilnom snagom suprotstavljenih autoriteta koji uzimaju u obzir manje ili više istu vrstu istorijskih i sociooloških dokaza. Oni, u stvari, rade u okviru iste paradigme. Idealni sagovornik će teško biti u stanju da testira sam model. Njima je potrebno neko autoritarno stanovište u odnosu politike i ekonomije i nije sasvim izvjesno da će dilemu o tržištu i demokratiji razriješiti sve dok im se ne ponudi određeni skup istorijskih i sociooloških fakata. Ali, ko god da im učini takvu ponudu time će odlučiti i rješavanje debate i spora, a rješenje će, sa svoje strane, odrediti formu bilo kojeg sporazuma koji oni postignu u pogledu distributivne pravde koja ih naročito interesuje.

Još jedanput, krajnji cilj konverzacije zavisi od njenog početka. Kad ovo kažem time ne želim osporiti vrijednost konverzacije, nego samo vrijednost oblikovanja nekakvog „konverzacionog dizajna". Nikada nećemo doseći tačku gdje je jedina stvar koju možemo uraditi da igramo ulogu Platonovog hora, koji, naravno, odobrava. Taj nacrt nam ne može mnogo pomoći budući da svi njegovi formalni i supstancijalni nužno prethode hipotetičnom razgovoru. Njih tek treba stvoriti nezavisno od bilo koje idealne procedure. Mi možda i treba da govorimo o pomenutim elementima, jer oni imaju naročito izražen značaj kada postavljaju duboka pitanja o slobodi i jednakosti, prirodi ljudskog života, strukturi socijalnih aranžmana itd. Ali, to je već stvarni govor, a ne neki hipotetički razgovor, ne idealni govor, ne puki filozofski soililokvij. Hipotetički razgovor može otpočet i tamo gdje je okončan stvarni razgovor kada znamo šta jeste slobodan govor i na koji način su slobodni govornici i koji će način života imati. Ali idealni govori nikad ne završe time. Njemu nedostaje nekakav autoritativni momenat.

Jasno je, naravno, da bez razgovora nema temeljne povelje ili ustava u materijalnom smislu koji predhodi svim ovim našim raspravama. Razgovor je zato svjesniji i kritički dio procesa koji proizvodi vladajuće teorije. Refleksija na taj način postaje konačno artikulisana. Raspravljajući sa drugima mi interpretiramo, revidiramo, elaboriramo itd., dovodimo u pitanje modele koji oblikuju naše mišljenje. Na taj način dolazimo do neke koncepcije pravednog društva konverzacijom koja je ograničena stvarno uobičajenim ograničenjima svakodnevnog života: vremenskim pritiskom, strukturama autoriteta, uspostavljenim procedurama itd. Bez ograničenja, konverzacija nikada ne bi dovela do privremenih zastanaka koje nazivamo sporazumima ili odlukama. Zbog ograničenja će, međutim, svaki zastoj za pojedine sagovornike nužno izgledati kao arbitriran i nametnut. Oni će nastojati da konverzaciju obnove i u

tome će, eventualno, i uspjeti. Sa druge strane, razgovori su uvijek neograničeni i mi toga moramo biti svjesni. Za izvjesno vrijeme mogu postojati ideje koje usvajaju svi sagovornici, jer nema nijedne koja je unaprijed i zauvijek stipulisana, nijedne koju treba uzeti zdravo za gotovo ako konverzacija treba da se nastavi. Stalni razgovor je nestabilan i nekonačan, te je stoga, u krajnjoj liniji, radikalniji od idealnog govora. On doseže razloge i argumente koji nijedan od učesnika ne može ni anticipirati, te stoga razloge i argumente učesnici koji njega ustupaju ne mogu ni sanjati.

Poenta svega ovoga je bila da smo se iskreno nadali da u ovoj sali, uz učešće ne samo kolega koji su napravili referate nego i stalnih članova ove institucije, nešto u ovom smislu vrijedi pokušati. Da ćemo u nekoj drugoj prilici uspjeti da obavimo nešto, što, po mom dubokom uvjerenju, predstavlja zadatak ustavotvorne skupštine ostaje moja duboka nada.

ANU BiH
АНУ БиХ

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

ĆAZIM SADIKOVIĆ

# GARANCIJE LJUDSKIH SLOBODA I PRAVA I PREOBRAŽAJ USTAVNOG SISTEMA

## I

Dvjestogodišnjica Deklaracije o pravima čovjeka i građanina od 1789. godine obilato je prošle godine iskorištena kao prilika da se ne samo ocijeni istorijski domašaj toga akta nego i da se temeljito sagleda aktuelno stanje prava i sloboda. Ta godina velikog jubileja Deklaracije bila je, sticajem niza istorijskih i društvenih okolnosti, izuzetno značajna za svijet realnog socijalizma i sloboda u njemu. Jubilej Deklaracije podudario se, naime, s trenutkom kada se, u kontekstu epohalnih socijalnih promjena koje su zahvatile socijalističke zemlje, na dramatičan način postavilo, uz sve drugo, i pitanje prava i sloboda. Ovom prilikom, naravno, nije se — kao svuda u svijetu — radilo samo o akademskim raspravama o stanju i perspektivi razvoja prava i sloboda — što je nesumnjivo podsticajno djelovalo na ukupni savremeni demokratski razvoj — nego i o snažnim socijalnim gibanjima usmjerenim na faktičko osvajanje već poodavno uglavnom nominalno prihvaćenih prava i sloboda.

Procesi intenzivnih društvenih promjena u socijalizmu danas, svakako su, naravno, podstaknuti nezadovoljstvom ljudi visokim stepenom ekonomske i ukupne socijalne nesigurnosti. U tom kontekstu, sa ne manjom oštrinom, postavljeno je i pitanje prava i sloboda. Posebno su, u tom smislu svakako istaknuti odlučni zahtjevi da se stane nakraj arbitrernostima i voluntarizmu političkog establišmenta i brojnim zloupotrebama elementarnih prava i sloboda, uključujući i one koje je na vidnom mjestu istakla Deklaracija, označavajući tako prelazak sa epohe „vladavine — neslobode" ka eposi moderne države i demokratije.

Preovladalo je shvatanje da se stvarna duboka preobrazba socijalističkog društva ne može izvršiti parcijalnim promjenama u ekonomskoj ili nekoj drugoj sferi, na čemu su se dosad uglavnom i iscrpljivali reformski zahvati u socijalizmu, nego da je potrebna promjena ukupnog ambijenta života čovjeka, podrazumijevajući pri tom, u prvom redu, osiguranje svih dosad poznatih i prihvaćenih prava i sloboda građana. Ma koliko, dakle, da se neprestano, u svakoj prilici, izražava nemirenje ekonomskim zaostajanjem i teškom socijalnom situacijom svakog čovjeka u savremenom socijalizmu, sazrelo je uvjerenje da se to teško društveno stanje može prevladati samo kompleksnim društvenim promjenama u kojima bi se zadovoljili svi savremeni suptilni demokratski zahtjevi i potrebe čovjeka. I upravo isticanjem urgentne potrebe da se osvoje neophodne političke slobode, koje su pretpostavka moderne demokratije, faktički je doveden u pitanje cijeli postojeći politički sistem socijalizma.

Insistiranje na političkim pravima i slobodama, bez obzira, dakle, na svu težinu socijalnih i ekonomskih zahtjeva čovjeka, znači zapravo aktueliziranje svih onih

osnovnih prava i sloboda čovjeka koja, još od vremena Deklaracije pa sve do danas, određuju na human i pouzdan način poziciju čovjeka prema državi i svim drugim političkim institucijama.

Politički sistem u socijalističkim zemljama, izgrađen na pretpostavci jedinstvenih interesa radničke klase koji su, prema vladajućoj marksističkoj ideologiji, bili identični sa interesima cijelog društva, označio je, po svojoj osnovnoj strukturi, grubi raskid sa ukupnom evropskom demokratskom tradicijom. Izgrađen „preko noći", bez pouzdanih idejnih i teorijskih osnova — koje su inače elementarna pretpostavka svakog novog društvenog sistema — i bez prihvatanja dotad poznatih demokratskih principa i institucijskih rješenja, taj sistem je zapravo bio od početka opterećen nepremostivim teškoćama i protivrječnostima. Zasnovan na optimističkom revolucionarnom uvjerenju da se uklanjanjem klasnih razlika i „eksproprijacijom eksproprijatora" uklanjaju sve barijere na putu stvaranja društva sveopšte harmonije, taj sistem nije ugradio nijedan od poznatih odbrambenih mehanizama koji bi se aktivirali onda kada se u vršenju ovlaštenja — koja su inače u državi te naravi bila izuzetno velika i prenaglašena — prelazi u zloupotrebe i ugrožavanja prava i slobode čovjeka. Nije predviđen potrebni prostor za slobodu pojedinca — pripadnika radničke klase ili društva u cjelini, niti su ponuđena bilo kakva efikasna sredstva zaštite toga čovjeka od arbitrarnosti, koja su inače, sasvim očekivano, zacarila u jednom takvom sistemu.

Imajući u vidu sve ove poznate „urođene" slabosti države i političkog sistema u socijalizmu, svakako da je, upravo u ovom vremenu, naglo aktualizirano demokratsko nasljeđe Deklaracije i ukupnog evropskog demokratskog razvitka. Isticanjem poznatih političkih prava i sloboda, koja su, po zamisli stvaralaca Deklaracije, upravo trebalo da štite čovjeka od arbitrarnog zahvatanja vlasti, u stvari je naglašena evidentna potreba da se, u mnogim oblastima, reafirmišu klasična politička prava i principi političke organizacije koji su stvoreni kao izraz odlučne riješenosti stvaralaca Deklaracije da se svakom čovjeku osiguraju sloboda, jednakost i sigurnost kao prirodna, neotuđiva i nezastariva prava.

Naglasak na ove vrijednosti bio je prije dva vijeka jednako kao i danas izraz nesporne potrebe da se u organizaciji društva i države osigura široki prostor slobode, inicijative i akcije čovjeka, uz istovremenu eliminaciju svake samovolje političkih i drugih moćnika koja bi se javila pod okriljem ili uz asistenciju države. Ovako određen prostor slobode čovjeka znak je da se država može locirati samo na marginama te slobode i da joj može pripasti samo spoljašnja, zaštitna socijalna funkcija. Snažan napor ka delimitiranju pozicije države prema čovjeku, bio je i ostao uslov da se očuva neophodni respekt ličnosti, dostojanstva i slobode čovjeka. Taj osnovni humani princip Deklaracije i svih drugih kasnijih napora na snaženju prava i sloboda, nije izgubio ništa od svog značaja ni u kasnijim izmijenjenim društvenim okolnostima, kada se objektivno javila potreba da se čovjek pojavi pred državom i sa određenim socijalnim zahtjevima.

Decenije razvoja koje su, naime, uslijedile u Evropi, po donošenju Deklaracije, dovele su do dinamičnog razvoja proizvodnih snaga, nauke, tehnike i općenito stvaralaštva u svim oblastima društva. Taj razvitak neprestano je bio praćen snažnim porastom zahtjeva čovjeka usmjerenih na stvaranje što pouzdanije socijalne pozicije, koja je uvijek podrazumijevala i određeni odnos prema institucijama političke vlasti. Upravo zato te dinamične društvene promjene neprestano su dobivale i svoj odgovarajući izraz u sferi prava i sloboda. Upravo to je bio i presudni momenat da su prava i slo-

bode čovjeka sa političke sfere prešle na teren socijalno-ekonomskih odnosa, što je označilo nov kvalitet ne samo u sferi demokratije nego uopšte u napretku društva i čovjeka.

Dinamične društvene promjene vodile su, zapravo, neprestanom širenju i bogaćenju ekonomskih i drugih socijalnih prava i sloboda, te ukupnom snaženju socijalnog položaja čovjeka, što je ujedno bio snažan podsticaj adekvatnijoj realizaciji i svih onih tradicionalnih političkih i drugih prava koje je pokrenula Deklaracija. Vidljivo je proširen inicijalni spisak klasičnih ljudskih prava, čovječanstvo je ubrzanim tempom išlo u osvajanje novih ljudskih prava i sloboda. Sloboda čovjeka od koje se pošlo, zajedno, naravno, sa jednakošću, sigurnošću i drugim dispozicijama Deklaracije — dobijali su, sa socijalnim i ekonomskim pravima, nove podsticaje i sadržaje, postajući značajna brana opasnostima modernog etatizma, koji se razvijao kao posljedica povećanih socijalnih zahtjeva (vidi: „Samoupravljanje i političke slobode", „Opredjeljenja", 6 — 7/1980).

Te temeljne slabosti političkog sistema kakav je stvoren u socijalističkim zemljama, odrazile su se, izravno i na specifičan način, u sferi prava i sloboda. Nezadovoljstvo koje je, naime, snažno ispoljeno stanjem u ovoj oblasti, nema primarno svoj osnov u nepostojanju i formalnom nepriznavanju savremenih prava i sloboda. Ustavni tekstovi socijalističkih zemalja — naročito tamo gdje su ustavi donijeti u novije vrijeme — označeni su dugačkim spiskom prava i sloboda, pri čemu su posebno naglašena socijalna prava, što je, svakako, u skladu sa proklamovanom prirodom društvenog sistema. Uz tradicionalna prava, uvijek je dato zapaženo mjesto ekonomskim zahtjevima, a nerjetko se susreću i prava i slobode novijih generacija.

Osnovna oštrica nezadovoljstva građana usmjerena je, međutim, na naglašenu nemoć toga društvenog i političkog sistema da ostvari proklamovana prava i slobode u svim njihovim sferama i dimenzijama. Upravo u praksi socijalističkih zemalja potvrdilo se opažanje, inače vrlo često isticano u godini jubileja Deklaracije, da tamo gdje se ne uspijeva postići savremeno opravdani i očekivani razvoj socijalnih i ekonomskih prava — koja su inače oznaka kvaliteta života i savremene civilizacije — postoje i velike teškoće ostvarivanju klasičnih prava i sloboda. Ovo je posebno uočljivo u domenu političkih prava i sloboda, gdje su, naravno, dosad naročito bile praznine i u proklamaciji savremenih političkih prava. Naročito opasne posljedice imale su, svakako, različite zabrane udruživanja građana u političke stranke, kako bi, prema savremenim demokratskim principima, konkurisali za odgovarajuće učešće u kreiranju društvene politike, čime je zapravo stovren prostor za politički monopolizam vladajuće partije.

II

Raskorak između proklamovanih prava i njihove efektivnosti — koji označava savremene socijalističke zemlje, u biti je, svakako, uz određene specifičnosti, karakteristika i našeg društvenog i političkog razvoja. Lako je uočljiva sklonost kreatora našeg društva i političkog sistema da prihvate uglavnom sva najnovija dostignuća u sferi prava i sloboda. Aktuelni ustavni tekstovi pokazuju da su u nas proklamovana brojna prava i slobode koja se inače ne mogu sresti u mnogim ustavima savremenih evropskih zemalja.

Aktuelne ustavne promjene koje su upravo vrše u Bosni i Hercegovini s namjerom da se struktura države prilagodi multipartizmu, nužno nameću i pitanje neskladа između proklamovanih prava i sloboda i njihove realizacije. Uvid u postojeći ustavni katalog prava i sloboda uvjerava nas da je sadašnji Ustav SRBiH u tom pogledu

dosta savremen i da sadrži zapravo u osnovi sve ono najvrednije što je tokom protekla dva vijeka stvoreno u evropskoj političkoj misli. U relativno obimnom ustavnom tekstu (od člana 160 do 212) našla su mjesto sve najznačajnije dispozicije, koje su inače poznate u savremenim deklaracijama ili ustavnim tekstovima. Vidljivo je da je mnogo prostora dato kako klasičnim ili tradicionalnim pravima, koja u najvećoj mjeri izražavaju prava i slobode čovjeka kao pojedinca, tako i novijim, socijalno-ekonomskim pravima, koja su karakteristična za novije ustave.

Značajno mjesto u tom smislu imaju, svakako, socijalna, ekonomska i kulturna prava i slobode, koja su se inače razvila u Evropi tokom posljednjih decenija i koja čine bitnu oznaku upravo novijih ustavnih tekstova. Uz brojna klasična prava i slobode, koja uvijek imaju svoj trajan i nezamjenljiv značaj, stvoren je i širok prostor za zahtjeve realno situiranog čovjeka, čovjeka rada i stvaranja. U toj grupaciji prava i sloboda, nalaze se uglavnom svi poznati savremeni socijalni zahtjevi, kao što su: pravo na rad, pravedna nagrada, solidarnost pred rizicima života radnika, njegova ekonomska, fizička i porodična sigurnost, stambena situacija, zaštita zdravlja, socijalno osiguranje, obrazovanje, informiranje, privatnost i brojne druge dispozicije koje se inače sreću u modernim evropskim ustavima. Tu su, najzad, i dispozicije iz tzv. treće generacije prava i sloboda koje označavaju demokratski razvitak novijeg datuma, kao što je pravo „na zdravu životnu okolinu", pri čemu „društvena zajednica obezbjeđuje uslove za ostvarivanje ovoga prava", kako to stoji u članu 203. Ustava SRBiH.

Izuzetno mjesto u Ustavu SRBiH zauzima, svakako, i posve moderno „pravo na participaciju", koje je u nas, označeno kao pravo na samoupravljanje, dobilo jako naglašene dimenzije. Ustav, naime, utvrđuje — u čl. 162 — da je neprikosnoveno i neotuđivo pravo čovjeka i građanina na samoupravljanje, kojim se svakom obezbjeđuje da odlučuje o svojim ličnim i zajedničkim interesima u organizacijama udruženog rada, mjesnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i društveno-političkim zajednicama, kao i u svim drugim oblicima svog samoupravnog udruživanja i međusobnog povezivanja.

Ako bi se ovom prilikom postavilo pitanje zašto samoupravljanje kao tako snažno garantovano ustavno pravo nije dalo željene rezultate u ukupnom društvenom razvoju i ukupnoj poziciji čovjeka, onda odgovor može biti isti kao i za sudbinu svih drugih bogato proklamovanih prava i sloboda u našem ustavnom sistemu, a to je da globalna demokratija i država kao njen izraz nisu bili na nivou tih i drugih savremenih društvenih zahtjeva. Država u svom razvoju nije pratila, ni funkcijom ni strukturom, sve te spomenute procese širenja prava i sloboda kao što je to bio slučaj u savremenim evropskim zemljama.

Dok su, naime, svuda u Evropi vršene promjene i adaptacije u sferi države — što će reći i svih njenih društvenih i političkih pretpostavki — u namjeri da se odgovori na izazove novih socijalnih i ekonomskih prava — kao i prava treće, pa četvrte generacije — dotle je kod nas, baš u toj sferi, vladala velika stagnacija. Sve je bilo podređeno dogmatskom stavu društvene nauke da država treba da odumire, pa je, prema tome, izostalo i svako praktično nastojanje da se izgradi moderna pravna država na osnovama pluralističke demokratije kako bi se svi vitalni globalni problemi društva — zajednički dakle za sve pojedince i sve grupacije — rješavali na globalan način, što će reći instrumentima države.

Grubo je ignorisano saznanje moderne političke misli da „zbir" demokratija u užim zajednicama — u nas samoupravljanja u proizvodnim, mjesnim i drugim grupa-

cijama — ne može dati uspješnu globalnu demokratiju, niti modernu državu, ako za to nije izgrađen pouzdan teorijski osnov, institucijska struktura i, što je posebno važno, moderno shvaćen legitimitet.

Prema tome, očito je da je relativno nizak stepen realizacije proklamovanih prava i sloboda u našoj republici, uključujući tu, svakako, i pravo na samoupravljanje, posljedica nepostojanja moderne pravne države, naravno sa svim svojim brojnim pretpostavkama. Postoji, svakako, potreba da se dotjera, kompletira i sistematizira već proklamovani katalog prava i sloboda kakav se nalazi u našem sadašnjem ustavu. No, ipak daleko je važnije da se stvore adekvatni instrumenti ostvarivanja već proklamovanih tradicionalnih, socijalnih i svih drugih prava i sloboda. Pitanje prava i sloboda, zapravo je pitanje mogućnosti političkog sistema da prihvata i ostvaruje socijalne zahtjeve i da blagovremeno daje prave odgovore u procesu političkog odlučivanja.

Prema tome, da bi se na pravi način postavilo pitanje prava i sloboda u kontekstu aktuelnih ustavnih promjena, ali i inače redovnog uspješnog djelovanja osnovnih demokratskih i političkih institucija — kako je to inače slučaj u razvijenom svijetu — potrebno je na nov odlučniji način postaviti pitanje globalne demokratije i moderne pravne države. Pokazuje se i ovom prilikom da je rješavanje pitanja prava i sloboda, kao i niza drugih vitalnih zahtjeva društva danas, uslovljeno otvaranjem institucionalnog i društvenog prostora za modernu pluralističku demokratiju i na tim osnovama modernu pravnu državu, da bi se na univerzalan način rješavalo sve ono što se na površinu političkog života ispoljava kao globalno pitanje.

Da bi se ostvarila široka lista već proklamovanih socijalnih prava, ne zaboravljajući, svakako, pri tome ni klasična politička i druga prava, koja su upravo u našoj sredini dosad bila vrlo često grubo ugrožavana, potrebno je ukupnu strukturu države i svih drugih političkih i demokratskih institucija osposobiti za nove društvene zahtjeve i sadržaje. Političke institucije treba da prate socijalne zahtjeve i da uspješno rješavaju prvenstveno socijalno-ekonomska pitanja društva, kako je to inače u svakoj modernoj uspješnoj demokratiji. Politička globalna scena treba da se podesi prema stvarnim interesovanjima društva i čovjeka, koja su ipak u biti, u sferi socijalne sigurnosti, ekonomskog napretka, dinamičnih kretanja, standarda i uopšte kvaliteta života kakav je primjeren savremenom stupnju „civilizacije rada" (Arvon). Pitanje ostvarivanja prava i sloboda nedjeljivo je vezano za izgradnju i uspješno djelovanje moderne pravne države, podrazumijevajući tu, svakako, sve neophodne društvene, političke, kulturne, ekonomske, etničke, etičke i brojne druge civilizacijske pretpostavke koje su neophodnost njenog uspješnog dnevnog djelovanja.

## III

Otvaranje prostora za višestranačke političke uticaje u skupštini i državi kao cjelini — što je osnovni smisao aktuelnih ustavnih promjena — put je zapravo za osavremenjivanje osnovnog sadržaja djelovanja središnjih demokratskih i političkih institucija. Globalna politika postat će savremena ako uspješno prihvati sve socijalne, posebno, svakako, ekonomske zahtjeve koji se „slijevaju" prema centrima političkog odlučivanja iz svih društvenih sfera. Višestranačko političko angažovanje, time što osigurava prodor na političku scenu socijalnih zahtjeva, koji su danas inače i najfrekventnija pitanja politike, efikasan je način osavremenjivanja i modernizacije politič-

kog života u pogledu njegova sadržaja.

U isto vrijeme, naravno, potrebno je stvoriti određene pretpostavke i u pogledu same unutrašnje strukture države, kako bi se na pravi način kanalisala ta prirodno očekivana povećana presija ekonomskih i socijalnih zahtjeva u višestranačkom sistemu. Sadašnja namjera da se izvrše određene adaptacije u „skupštinskom sistemu", da bi se prilagodio novom pretpostavljenom ritmu političkog života, mora značiti krupan zahvat na tkivu političkog sistema u cjelini. Spomenuto „ugrađivanje" agregata višestranačke kompeticije u republičku skupštinu bitno mijenja ne samo poziciju, kompetencije i međusobni odnos osnovnih državnih institucija nego i ukupnu idejnu infrastrukturu sadašnjeg i dosadašnjeg skupštinskog sistema. Sada se jasno pokazuje da je prisustvo političkih partija i pluralističke političke kompeticije u skupštini nespojivo sa principom „jedinstva vlasti" i „skupštinske vladavine" na kojima se dosad uvijek temeljio politički sistem u socijalizmu. Jedinstvo vlasti samo je, zapravo, ustavno-institucijski izraz monopola vladajuće političke partije u ukupnoj funkciji države i vlasti radničke klase prema ideološkom principu: jedna klasa — jedan interes.

Država građena isključivo na bazi principa jedinstva vlasti u organizaciji države značila je, u našoj republici kao i inače u socijalizmu, već spomenuto grubo negiranje monteskjeovskog načela podjele vlasti, koje je i inače bitno obilježilo cjelokupnu evropsku demokratsku tradiciju. Ignorisanje principa podjele vlasti, u osnovi koje je težnja da „vlast zaustavlja vlast" onda kada se iz upotrebe vlasti, svjesno ili nesvjesno — prelazi u njenu zloupotrebu, neumitno je vodilo brojnim arbitrarnostima, spregama i različitim mehaničkim političkim integracijama, čime su redovno bila opasno ugrožena elementarna prava i slobode građana. Posebno velike nedemokratske efekte imalo je poznato „sraščavanje" partije sa državom.

Uvođenje višestranačkog sistema u skupštinu upravo je prvi korak u kritici „jedinstva vlasti" kao „urođenog" defekta političkog sistema u socijalizmu. Tim putem vrši se postepeno diferenciranje i svih drugih najvažnijih institucija države. Eliminacija jednopartijske skupštine nužno pretpostavlja i eliminaciju njenog izvršnog organa u obliku u kojem je postojao, pa se na tom prostoru stvara osnova, ali i realna potreba, da se konstituiše vlada sa svojom relativnom autonomijom, kompleksno izraženom odgovornošću i kompetencijama koje nameću dinamične promjene svojstvene modernom društvu. U uslovima višestranačkog političkog života dolazi, dalje, i do promjena u političkoj funkciji predsjedništva republike. Naime, u atmosferi povećane političke nestabilnosti skupštinskog angažovanja — što nikako nije patološka promjena, nego normalna posljedica nove političke dinamike — predsjedništvo, uz ostala, postaje činilac političke stabilnosti ili „državnog kontinuiteta", kako se to u nekim savremenim ustavima određuje uloga „šefa države".

Najzad, spomenuta adaptacija skupštine za uspješno djelovanje u uslovima multipartizma, podrazumijeva i druge brojne promjene bez kojih je nezamisliv koncept moderne države, kao što su veća samostalnost ustavnog i redovnog sudstva, savremena subordinacija uprave kako bi djelovala sa više racionalnosti, efikasnosti i kompetencije, određivanje realne mjere samoupravljanja i utvrđivanje pravog mjesta lokalne samouprave u globalnom društvenom i političkom sistemu. Time, zapravo, postaje očito da se sa nekoliko predloženih amandmana čija je izrada u toku, bitno mijenja i unapređuje položaj građanina u demokratskim procesima, pozicija i međusobni odnos osnovnih političkih institucija i ukupna socijalna funkcija države, tako da se s pravom može reći da se već sada de facto kreira novi ustav BiH, bez obzira

na evidentnu potrebu da se, poslije izbora, izvrši njegova potrebna kodifikacija i pravno-političko dotjerivanje.

Ako se radi, dakle, o ustavnim promjenama kojima se radikalno mijenja karakter ustava i demokratija u cjelini dovodi na novu istorijsku ravan, onda se svakako time naglašava izuzetna istorijska uloga sadašnje republičke skupštine za uspješnost ovog poduhvata. Pretpostavlja se, svakako, potreba da se koriste već poznata i priznata rješenja savremene razvijene demokratije u evropskim zemljama. Ali, korištenje iskustava i saznanja ove naravi ne može i ne smije nikako značiti i prosto preslikavanje ustavnoinstitucijskih rješenja drugih političkih sistema. Cjelokupni ovaj krupni hirurški zahvat na tkivu sadašnjeg političkog sistema u nas pretpostavlja, svakako, potrebu da se prihvataju određena iskustva razvijenih zemalja pluralističke demokratije, s tim da se prethodno dovedu u tijesnu vezu s brojnim istorijskim, kulturnim, demokratskim, ekonomskim, etničkim i drugim specifičnostima bosanskohercegovačkog i jugoslovesnkog društvenog tla.

Pažljivim uvođenjem principa podjele vlasti, u mjeri u kojoj je saglasan sa prirodom našeg društva i ciljevima koji se žele postići, stvara se podloga za skladno uređenje pozicije i međusobnog odnosa državnih, ali i svih drugih demokratskih i političkih institucija. Pri tome, u prvom planu je briga da se postigne demokratski opravdana efikasnost države u ostvarivanju programskih ciljeva na osnovu kojih se stječe legitimnost. Ne manji značaj mora imati i nastojanje da se blagovremeno sprečavaju i sve poznate etatističke i druge devijacije koje prate ostvarivanje relativno naglašene socijalne funkcije države danas. Ne radi se, pri tome, samo o devijacijama koje su u nas dosad jasno dijagnosticirane nego i o svim onim nepovoljnim trendovima s kojima se suočava savremena demokratija. Riječ je, prije svega, o stalnoj „dekadenciji" skupštine ili „sumraku parlamenta", kako se najčešće izražava ta pojava danas, koja se odvija uz nezadrživ uzlet izvršne vlasti i tehnosa na globalnu političku scenu, što inače već poodavno zabrinjava sve demokratske snage u savremenim društvima.

Upravo zato i ove ustavne promjene su trenutak i prilika da se oslonimo na najbolje izdanke savremene demokratske misli, u namjeri da se sačuva, što je moguće više, autonomija, inicijativa ili — kako bi rekao Laski — „demokratska bujnost" skupštine, ali da se ne zaborave ni realno postojeće ograničenosti skupštine, koje proizlaze iz najdublje prirode ovog organa, koje je već prije više od dva vijeka uočio ih Ruso. A te ograničenosti su još više potencirane prirodom savremenog društva koje neprestano sve više nameće zahtjeve brzine, efikasnosti i kompetencije države u rješavanju različitih globalnih pitanja, među kojima, svakako, i problematika savremeno shvaćenih prava i sloboda ima uvijek vrlo istaknuto mjesto.

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

MILOŠ TRIFKOVIĆ

# SVOJINSKI PLURALIZAM I SUBJEKTI PRIVREĐIVANJA

Govoriću o odnosu svojine i statusnog oblika. To je pitanje koje se u tehničkom vidu ispoljava u sferi privrede i privrednog prava, ali se po svojim uzrocima i po svojim posljedicama tiče cijeloga društvenog tkiva.

Ne bih zamarao skup detaljnim izlaganjima različitih pojmova svojine. Ono što bih htio da naglasim to je da svojinu tretiram kao opštu kategoriju. Dakle, ne samo kao ekonomsku vlast, niti samo kao sistem ovlaštenja garantovanih od države. To je prva napomena. I drugo, smatram da je vlasnik integralni elemenat pojma svojine. Svako vještačko odvajanje vlasnika i svojine na neki način bi osujetilo funkcionisanje odgovarajućeg svojinskoga oblika. Čini mi se da se na ovoj liniji sad nalazi i nacrt amandmana L koji izričito imenuje pojedince i pravna lica kao titulara. U obrazloženju se kaže da pojedinac može biti čak i titular društvene svojine.

Istorijski pristup je, sticajem naših okolnosti i problema u kojima se sada nalazimo, nužan. Mora se poći od rimske paradigme vlasništva. Ono je razlikovalo posjed kao ekonomsku vlast i pravo svojine kao pravnu vlast, dozvoljavalo je nuda proprietas, te omogućavalo postojanja prava na tuđoj stvari. Na taj način je izgrađen sistem svojinskih odnosa adekvatan rudimentima robne proizvodnje toga doba. Feudalna svojina koja nastaje u uslovima feudalne proizvodnje odstupa od ovoga. Suština feudalne svojine jeste rješavanje odnosa povodom zemlje i, da prevedem na moderniji jezik, povodom teritorije kao bitnog uslova i sredstva za proizvodnju. Nema razlikovanja svojine i posjeda, nisu moguća prava na tuđoj stvari; u pitanju je gradacija ovlaštenja na jednoj te istoj stvari. Robna proizvodnja, ukoliko je postojala, potisnuta je na marginu. Ona se pravno ispoljavala u vidu posebnog statusa građana i gradova. Predstavlja jedan corpus separatum i služi kao klica buržuaske svojine. Suština privatne svojine, onakve kakvu je formirala buržuazija, jeste u njenom robnom obliku, u proizvodnji vrijednosti. Ona je, dakle, korelat tržišta. Izgrađena je kao apsolutno pravo jednoga subjekta sa jasnim makroekonomskim ciljem maksimalizacije dobiti. Razvoj proizvodnih snaga i transformacije društva koje na toj osnovi nastaju dovode do pojave različitih procesa podruštvljavanja svojine kako u kapitalizmu tako i u socijalizmu. Ti oblici imaju državnu i nedržavnu suštinu. Ni jedan ni drugi oblik, uporednopravno posmatrano, nisu do kraja čisto izvedeni. Ako se pogledaju različiti oblici u kojima se pravno izražava državna svojina, recimo u njemačkom pravu, vidjeće se čitava lepeza svojinskih instituta, uključujući i jednu sasvim neodređenu kategoriju kakva je Sondervermögen — posebna imovina koja se nalazi na upravljanju u državnim organima, ali nije uključena ni u budžet niti u neko od javnih preduzeća.

Odnos između ekonomskih i pravnih elemenata svojine je takav da pravo ne izražava samo određeni ekonomski odnos. Pravo povratno utiče na sam ekonomski odnos, na neki način opredjeljuje ukupnu sudbinu svojine. Što se tiče statusnog oblika, on predstavlja sociološku, ekonomsku i pravnu institucionalizaciju vlasnika. U pravnom smislu, suština statusnog oblika, njegov model, ako tako mogu da kažem, jeste određivanje titulara svojinskih ovlaštenja. Ako se pogleda šematski razvoj svojinskih oblika tokom istorije, vidjeće se, u stvari, da statusni oblik na neki način zakonomjerno prati razvoj oblika svojine. Pošto je istorija ovdje svima poznata u mjeri potrebnoj za raspravu o ovom pitanju, ne bih se na tome posebno zadržavao. Iz istog razloga ne bih govorio o različitim istorijskim oblicima svojine u Jugoslaviji. Mi se sada nalazimo u fazi koja je naučno vrlo interesantna. Nju obilježava transformacija nesvojinski definisane društvene svojine u svojinski shvaćenu društvenu svojinu, uz uvođenje konkurencije drugih oblika svojine. Na ustavnom nivou ova faza se izražava nacrtom amandmana L. Ali, već iz zakonodavstva se moglo sasvim jasno vidjeti da je svojinski koncipirana društvena svojina dominirajući odnos (Zakon o preduzećima, Zakon o stranim ulaganjima itd.).

Ideološki posmatrano ishodište nesvojinske koncepcije društvene svojine je potreba da se izvrši dezalijenacija, dakle otvori proces oslobađanja individue — cilj kojeg mislim da se ne treba odreći. Politički korijeni ovog koncepta se nalaze u zahtjevu za dokidanjem klasne eksploatacije ili barem u stvaranju uslova za njeno postepeno ukidanje. Sistemski gledano, nesvojinski model je trebalo da posluži prevazilaženju fetiškog karaktera robe. I napokon, pragmatički uzeto, trebalo je ovim konceptom riješiti nacionalne sukobe koji su izbili tamo negdje od '68, pa do '71. god. Nesvojinski koncept je operacionaliziran na sljedeći način. Društveni kapital pretvoren je u društvena sredstva; uveli smo niz pravno-tehničkih kategorija kojima se to izražava. Zatim, roba je pretvorena u opredmećeni rezultat rada. Izvršena je preorijentacija u vrednovanju društvenog kapitala, akcenat je sa minuloga stavljen na živi rad. Ukinuta su svojinska prava i zamijenjena sistemom drugih ovlaštenja. Ukinut je jedinstven svojinski titular i stvorili smo nešto što je bilo jako teško objasniti bilo kojem strancu: pluralitet statusnih oblika u jednom pravnom licu. Rezultat svega toga jeste potenciranje vlasništva kao odlučivanja, a ne kao prisvajanja, što je onda nužno dovelo do siromašenja društvene svojine. Posljedice su nesklad između stepena razvoja proizvodnih snaga, s jedne, te svojinskog i statusnog oblika, s druge strane. U uslovima podijeljene svojine prednost u odlučivanju, pa prema tome i prevagu u prisvajanju, dobivaju politički nad ekonomskim faktorima. Dolazi do potiskivanja zakonitosti robne proizvodnje, na bazi čega se formiraju sistemi dogovorne ekonomije i nacionalnih ekonomija. Ukratko, dolazi do dominacije odlučivanja nad prisvajanjem, što vodi daljem zanemarivanju ekonomskih zakonitosti. Princip raspodjele prema radu i prema društveno priznatim rezultatima rada, kojeg se uz određene modifikacije nije odrekao nijedan sistem, kod nas je via facti zamijenjen sa jus prokurandi, prisvajanjem na bazi položaja u društvenoj hijerarhiji, što je karakteristično za azijski način proizvodnje. Izvršena je decentralizacija društvenog kapitala. I napokon, demokratizacija odlučivanja dovodi do jednog sistema odlučivanja koji, kako je utvrđeno, ne odgovara tehnostrukturi rada, odnosno potrebama savremenog razvoja proizvodnih snaga.

Loši rezultati nesvojinskog koncepta dovode do formiranja svojinskog modela društvenih sredstava, do njihovog shvatanja kao kapitala. Ideološko ishodište ovog

procesa jeste, u stvari, kritika rezultata prethodne faze, koja je pejorativno nazivana jedno vrijeme i krizologijom. Neophodnost zaustavljanja negativnih tendencija u društvenoj reprodukciji i omogućavanja izlaska iz krize, te potreba da se sada u novim uslovima riješi nacionalni sukob i nužnost uključivanja Jugoslavije u svjetske privredne tokove, posebno u evropske integracione procese, politički su razlozi novog koncepta. Njegovi sistemski korijeni leže u uvažavanju zakonitosti robne proizvodnje. Svi navedeni faktori svoj normativni izraz dobijaju u ustavnim amandmanima i u zakonodavstvu. Ovdje moram da kažem da naše zakonodavstvo ide dalje ne samo od ustavnih načela nego i od teksta amandmana. Stoga se disperzija ustavnog sistema na neki način pojačava i zakonodavstvom.

Rezultat svih navedenih faktora jeste i promijenjen sistem statusnih oblika. Ja vas ne bih zamarao enumeracijom statusnih oblika, budući da ih na svakoj vrsti svojine postoji više. Za ovo izlaganje je značajno da se sa jednim dijelom preklapaju statusni oblici na privatnoj i na svojinski shvaćenoj društvenoj svojini. To ću uzeti kao osnov za problem o kojem govorim. Pri tome ću se zadržati na pojmu trgovačkog društva, preduzeća i mješovitog preduzeća.

Preduzeće je zakonom definisano kao pravno lice koje obavlja privrednu djelatnost radi sticanja dohotka, odnosno dobiti. Postoji niz zakonskih karakteristika koje izražavaju ekonomsku koncepciju preduzeća kod nas. I drugo, postoji i složeno preduzeće. Ono što je značajno kod složenog preduzeća to je snažna intervencija obligacionog prava u društvenosvojinske odnose. Nije više moguće deducirati privredni subjekat polazeći od svojinskoga odnosa i odlučivanja radnika ili odlučivanja šire društvene zajednice nego je pri njegovom određivanju potrebno uvesti i ovaj ugovorni, odnosno sporazumski, elemenat koji je po svojoj prirodi obligacionopravni. Pošto je obligaciono pravo eminentno pravo tržišta, njime se u složeno preduzeće kao primarna komponenta uvodi prisvajanje, a ne odlučivanje.

Pored preduzeća, postoje i trgovačka društva. Kao pravna lica ona nastaju ugovorom između najmanje dva osnivača. Namjera im je formiranje posebnog subjekta radi obavljanja zajedničkog poduhvata u koji ulažu kapital ili rad i kapital. Cilj je ostvarivanje i podjela dobiti. Trgovačka društva su kod nas već toliko poznata da neću govoriti o njihovim legislativnim karakteristikama. Zadržao bih se samo na problemu odnosa preduzeća i trgovačkog društva. Mislim da bi ovaj odnos u budućem pravnom sistemu morao biti jasno riješen. Sada postoje protivrječja u Zakonu o preduzećima.

Prema Zakonu o preduzećima, preduzeće je pravno lice. Trgovačko društvo je takođe pravno lice. I jedan i drugi statusni oblik su svrstani u kategoriju mješovitoga preduzeća. Ako se pođe od suštine ovih kategorija, onda je jasno da trgovačko društvo pojmovno nije jednako preduzeću. U uporednom pravu preduzeće, po pravilu, nema svojstvo pravnoga lica. Priznavanje subjektiviteta preduzeću sreće se samo kao sporadični rezultat najnovijih buržuaskih zakonodavstava, talijanskog posebno. Ono što jeste subjekat, to je trgovačko društvo jer su u njemu koncentrisani kapital i upravljačka moć. Dalje, mješovito preduzeće, kategorijalno podrazumijeva preduzeće u koje se ulaže kapital različitih svojinskih oblika. Mi imamo mješovita preduzeća na bazi istog svojinskog oblika, bilo da je to privatna, državna ili društvena svojina. S te tačke gledišta, pojam mješovitog preduzeća ni naučno ni praktično ne odgovara njegovoj suštini niti sistemu subjekata koji se uspostavlja zavisno od vlasničkog osnova.

Suština trgovačkog društva je kapital. U njemu se nalaze vlasnici kapitala, makar on bio i društveni; oni organizuju trgovačko društvo; u njemu se ponašaju kao vlasnici i imaju upravljačka ovlaštenja koja su srazmjerna njihovim ulozima. Za preduzeće nije karakterističan kapital-odnos, za preduzeće je karakterističan radni princip. Preduzeće je proizvodna, tehnička, organizaciona, ekonomska jedinica, profitni centar, kako sad to ekonomisti vole da kažu, ali u suštini preduzeća se ne nalazi kapital, vlasnički odnos nije u njegovom centru. Mi smo imali preduzeće u socijalizmu kao državno privredno preduzeće i dan-danas ga imamo, a imaćemo ga kao javno preduzeće i dalje. Imali smo preduzeće kao samoupravni suspekt u kojem se odlučivalo na bazi rada upravo zato što kapital-odnos nije bio ugrađen u ustavni sistem. Neka rješenja Nacrta zakona o preduzećima i dalje stoje na istom Konceptu, iako su društvena sredstva postala kapital. A to dalje zamagljuje pojmovne razlike između trgovačkog društva i preduzeća.

U čemu su osnovne protivrječnosti? U trgovačkom društvu zamjenjuju se cilj i sredstva. Trgovačko društvo je određeno kao preduzeće barem u nazivu i tu se onda miješaju novčani i naturalni proizvodni koncept, te kapital-koncept, onaj koji je orijentisan na dobit, i radni princip. Sve ostalo je puka tehnika koja se može i sporazumom vlasnika promijeniti. U društvenom preduzeću se miješa subjekat kapitala i subjekat poslovanja, a to je bio vječiti razlog nesporazuma i unutrašnjih tenzija u samoupravnom preduzeću. Dalje, mi smo izvršili decentralizaciju društvenoga kapitala u reformi '68. i '71.-e koristeći se prinudom države; intervenisao je politički faktor oličen i u zakonu i u Savezu komunista. Danas mi ta preduzeća treba da pretvorimo u kapital-organizacije, bilo u formi društvenog preduzeća bilo u obliku trgovačkog društva. Mora se izvršiti nova koncentracija kapitala. Politička prinuda za to je nestala, a ekonomska još nije nastala. I to je teškoća sa kojom se sudaraju svi naši veliki subjekti koji sada pokušavaju da se organizuju na tržišnim principima, da se pretvore u korporaciju. Problem je kako izvršiti koncentraciju kapitala, kako nekoga ko je titular u pravnom smislu, ko je pravni vlasnik sada lišiti vladajućeg portfelja kapitala i izvršiti koncentraciju sredstava u novom subjektu tržišnog poslovanja. Ova bi se protivrječnost mogla analizirati na primjeru pojedinih vrsta titulara društvene svojine zavisno od toga da li se radi o društvenom preduzeću ili o složenom preduzeću jednog vlasnika. No, to su izvedeni problemi.

Osnovni problem jeste kako dovesti u skiad svojinske i statusne oblike. Dok se to ne učini, imaćemo strahovitih tehničkih, organizacionih, ekonomskih i pravnih problema. Nesklad između svojinskog i statusnog oblika je izuzetno snažna koncepcijska brana privrednoj reformi. Zato smatram da u budućem ustavu ovo pitanje mora biti riješeno. To se može učiniti u samom ustavnom tekstu ili putem stvaranja osnova da se ovo pitanje u zakonodavstvu konzistentno uredi.

MIĆO CAREVIĆ

# PRINCIPI ORGANIZACIJE VLASTI, IZBORNI SISTEM I PREDSTAVNIČKA TIJELA

## UVODNE NAPOMENE

Promjene društveno-ekonomskog i političkog sistema na liniji demokratskog socijalizma, koje se prvenstveno odnose na svojinski pluralizam, tržišno privređivanje i višepartijski sistem — direktno su vezane i za ustavne promjene koje su u toku. One se odnose i na bitne promjene u organizaciji vlasti, izbornog sistema i organizaciju i funkcije predstavničkih tijela. Ono što se dešava posljednih godina pokazuje da se nalazimo pred krajem jedne neuspjele faze državno-partijskog socijalizma i njegove ideologije, da ulazimo u fazu tržišne ekonomije, demokratizacije političkog života i širenja ljudskih prava i sloboda. Ustav treba da utvrdi principe i oblike koji će štititi i omogućiti te procese.

Jugoslavija se nalazi u dugotrajnom i sve većem zaoštravanju društvenih odnosa, sve do nacionalnih. U takvoj situaciji sve teže je naučno govoriti o ustavnoj reformi i tvrditi u kojoj mjeri su pojedina ustavna rješenja relevantna za prevazilaženje ekonomske i političke krize. Mnogi komentari o stanju društva sadrže katastrofične konstatacije. U takvoj situaciji donesena je i odluka da se pristupi izradi novog Ustava. Već prva usaglašavanja pokazuju nepremostive razlike, naročito oko organizacije i funkcija Federacije. Da bi naučni radnici mogli doprinjeti iznalaženju i prihvatanju razumnih alternativa — potrebno je što više zadržati kritičku poziciju, uspostaviti naučno-stručni dijalog i time doprinijeti smirivanju strasti i isključivosti. U tome se naziru značajne idejne i političko-pragmatične prepreke. Zbog toga će i rasprave o koncepciji novog ustava dobrim dijelom biti ograničene.

Novi ustav treba graditi na osnovu naučnog uvida u stvarnu društvenu, ekonomsku, političku, klasnu suštinu društva, uz procjenu kakve će biti posljedice određenih ustavnih rješenja. Bar naše iskustvo potvrđuje da se određena rješenja ne mogu nametnuti društvu ako ne odgovaraju stvarnom stepenu razvoja društvenih odnosa. Jedna Kardeljeva konstatacija upravo ilustruje takvu iluziju. On kaže da je „svaki naš ustav bio korak dalje u razvoju samoupravnih oblika socijalističkih proizvodnih i društvenih odnosa uopšte, a time i u razvoju sistema samoupravne demokratije". Da bi se riješili ovakvih utopija, potrebna je odgovarajuća politička teorija i naučni uvid u stvarnost društvenih odnosa.

Pri tome treba polaziti od činjenice da socijalno-ekonomski, politički, tradicionalni i drugi uslovi opredjeljuju izbor principa organizacije vlasti, da svojinskom i političkom pluralizmu više odgovara predstavnički (parlamentarni) sistem vlasti, odnosno da je sistem jedinstva vlasti inkompatibilan sa svojinskim i političkim pluralizmom.

## 1. Teorijski modeli i funkcionisanje principa jedinstva i podjele vlasti

### a) Jedinstvo vlasti

U političko-pravnoj teoriji jedinstvo vlasti se prihvata kao jedno od načela horizontalne organizacije vlasti. Pod tim se uglavnom podrazumijeva sjedinjavanje svih oblika vlasti (zakonodavne, izvršno-upravne i sudske) u jednom organu — skupštini, odnosno predstavničkom tijelu. Zbog toga se naziva i skupštinski sistem vlasti. Ovaj oblik vlasti ostvaruje se tako što skupština (predstavničko tijelo) sjedinjuje sve funkcije vlasti u svojim rukama i vrši ih neposredno (kako je to početno zamišljeno) ili preko svojih organa, koji su skupštini funkcionalno i organizaciono podređeni. Jedino je sudstvo i u ovom sistemu vlasti, po pravilu, izdvojeno, slično sistemu podjele vlasti.

U skupštinskom sistemu vlasti, osim skupštine, drugi organi nemaju pravo da donose akte sa zakonskom snagom, ni propise kojima se uređuju odnosi koji treba da budu uređeni zakonom. Oni mogu da donose podzakonske akte, koji su, prema načelu jedinstva vlasti, podložni nadzoru u pogledu zakonitosti i pravu skupštine da ih ukida i poništava. Inače, skupština izvršne i upravne organe bira i razrješava, poziva na odgovornost, daje direktive (osim sudskim). Obrnuto, ovi organi nemaju ovlaštenja u pogledu raspuštanja skupštine, postavljanja pitanja povjerenja i sl.

Ovakav položaj skupštine ima za cilj ostvarivanje narodnog suvereniteta, da skupština postane „radno tijelo, izvršno i zakonodavno u isto vrijeme" (Marks). Ovdje ne postoji izvršna vlast u svom klasičnom značenju kao posebna vlast, već se formiraju posebni izvršni i upravni organi skupštine; na izvršne organe skupština prenosi političko-izvršne funkcije i oni su odgovorni skupštini.

Ovaj oblik vlasti, koji je nastao u periodu revolucionarnog prevrata i pobjedom buržoazije, naziva se i konventski. Nasuprot principu podjele vlasti, gdje je dolazilo do prevlasti izvršne vlasti, revolucionarni demokratski mislioci su istakli princip konventskog (skupštinskog) sistema vlasti. Tako su Robespjer i Sen-Žist u Francuskoj 1793. godine pokušali uspostaviti konventski sistem vlasti po kojem cjelokupna vlast pripada predstavničkom tijelu. I Ustav Švajcarske federacije od 1848. godine polazi od principa konventske vlasti. Ideje Pariske komune 1871. godine zasnivaju se na ideji konventskog sistema vlasti. Marks u svojoj *Adresi Komuni* ističe da je „Komuna imala da bude ne parlamentarna nego radna ustanova, zakonodavna i izvršna u isto vrijeme". Lenjin je dalje razvio ove Marksove ideje, koje su ušle u Ustav RSFSR 1918. godine.

Međutim sticajem poznatih okolnosti u SSSR, a kasnije i drugim socijalističkim zemljama došlo je do odstupanja od osnovnog načela skupštinskog sistema vladavine i do njegovog napuštanja. Za postojeće prilike ovaj sistem je bio idealan i nerealan.

U Jugoslaviji je skupštinski sistem vlasti načelno prihvaćen odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a. AVNOJ je u sebi ujedinjavao „zakonodavne i izvršne funkcije narodne vlasti". Ustav od 1946. godine polazi od Marksovih ideja o organizaciji skupštinskog sistema vlasti i Lenjinovih ideja o sovjetima deputata. Uvođenjem skupštinskog sistema vlasti željelo se obezbijediti razvoj demokratije, odnosno jačanje uloge predstavničkih tijela u vođenju politike i smanjivanju uloge egzekutive koja raspolaže mnogim prednostima da se nametne legislativi. Prvi pokušaji ostvarivanja jedinstva vlasti nisu bili uspješni. Tek Ustavnim zakonom 1953. godine skupštine u

Jugoslaviji potpunije sjedinjavaju zakonodavnu i izvršnu vlast. Savezna skupština je bila definisana kao predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti Federacije. Ona je bila nosilac svih oblika vlasti koji su spadali u nadležnost Federacije. Ona ih je vršila neposredno i preko svojih izvršnih organa. Određene izvršne poslove vršili su organi savezne uprave, a sudsku funkciju Savezni vrhovni sud. Skupština je donosila zakone, dok su drugi organi donosili samo podzakonske akte. U skupštinskom sistemu nije postojala klasična egzekutiva. Za vršenje određenih funkcija: predstavljanje FNRJ kao države, staranje o sprovođenju zakona, nadzor nad radom savezne uprave itd. — obrazovana su dva organa: predsjednik Republike i Savezno izvršno vijeće. Ovi organi su tretirani kao političko-izvršni organi Skupštine; njoj su bili odgovorni i prema Skupštini nisu imali nikakvih ovlaštenja. Međutim, u praksi je ponovo došla do izražaja tendencija relativnog osamostaljivanja i jačanja SIV-a; on donosi uredbe sa zakonskom snagom, obrazuje svoje sekretarijate, dolazi do izvjesnog razgraničenja i jačanja državne uprave.

Skupštinski sistem je na isti način bio sproveden u narodnim republikama, pokrajini Vojvodini i oblasti Kosovo. U opštinama i srezovima skupštinski sistem je bio dosljednije sproveden; formirani su savjeti kao izvršno-upravni organi.

Ustav od 1963. godine u skupštinski sistem uveo je izvjesne novine. Skupština se definiše kao najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja. Ona i dalje obrazuje svoje političko-izvršne organe, kao i organe uprave koji provode zakone. Ustav sadrži težnju za uspostavljanje efikasnije izvršne vlasti; razdvaja se funkcija predsjednika Republike od funkcije predsjednika SIV-a; predsjednik Republike postaje organ Federacije; uvodi se ustavno sudstvo; time se odstupa od načela skupštinskog sistema. Kao i ranije, skupštinski sistem u Jugoslaviji Ustavom od 1963. godine postoji u svim društveno-političkim zajednicama. Ali, realni društveni odnosi i dalje su slabili skupštinski sistem vlasti. Od 1963. godine sve je izraženiji predsjednički sistem vlasti; do 1980. godine sa inokosnim, a od 1980. sa kolektivnim šefom države. U oba slučaja Skupština nije bila nadređena šefu države. Ovaj odnos, najprije običajno a zatim ustavnoformalno, priznat je 1974. godine. Skupština SFRJ niti bira Predsjedništvo SFRJ niti joj ono odgovara. Na drugoj strani, Predsjedništvo raspolaže mogućnošću da prisili Skupštinu na raspuštanje (član 319. Ustava SFRJ), iako je neposredno ne raspušta, dok Skupština nema nikakvih mogućnosti kontrole rada Predsjedništva SFRJ. Razumije se, takav odnos između Skupštine i Predsjedništva je daleko od skupštinskog sistema vladavine.

U javnoj raspravi o ustavnim promjenama 1988. godine izraženo je mišljenje da odnos Skupštine i Predsjedništva treba izmijeniti. Traženo je da Predsjedništvo bude zavisnije od Skupštine, ali ne u smislu ostvarivanja šematizma i jačanja integralnog skupštinskog sistema, jer takav sistem se nigdje nije potvrdio kao demokratski princip. Svugdje je, manje-više, došlo do jačanja izvršne vlasti. S obzirom na stanje u kojem se nalazi Jugoslavija, izvršna vlast se ne može svesti na obično administriranje. Zbog toga novi ustav treba da povede računa o tome da izvršna vlast bude efikasnija i funkcionalnija i da u pogledu demokratičnosti bude podložna kontroli preko predstavničkog sistema.

U parlamentarnoj demokratiji zasnovanoj na političkom pluralizmu, koaliciji i kompromisima političkih grupa, zastupljenim u skupštinama društveno-političkih zajednica, neophodno je predvidjeti raspuštanje skupština, jer će neminovno dolaziti do „parlamentarne krize", kada stranke u skupštinama neće biti u stanju da obrazuju većinu, zapravo valjano odlučivanje.

I kod određivanja položaja i uloge kolektivnog šefa države — Predsjedništva SFRJ — moraće doći do izmjena: da li će biti osmočlano ili ne, da li će autonomne pokrajine biti u njemu predstavljene neposredno ili preko SR Srbije, ko će vršiti njegov izbor itd. Isto tako, nadležnosti Predsjedništva trebalo bi dopuniti pravom, u slučaju parlamentarne krize, da raspušta Skupštinu SFRJ, raspiše nove izbore ili sporno pitanje iz nadležnosti Skupštine iznese na referendum.

Savezno i republička izvršna vijeća već su poprimila karakter parlamentarne vlade; ona već funkcionišu kao „ministarski savjet". Dualizam političko-izvršne i upravne vlasti više ne funkcioniše. U skupštinskom političkom pluralizmu biće nužno da se izvršna vijeća više vežu za predsjedništva države i da se odnosi među njima jasnije odrede. U situaciji vladavine jednopartijskog sistema odnosi između dva organa egzekutive: izvršnih vijeća i predsjedništava još su nekako mogli funkcionisati. Ali u situaciji političkog pluralizma, u skupštinama odnosi moraju biti daleko jasnije definisani.

Ustav od 1974. godine nije efikasno riješio problem odnosa između skupština i izvršne vlasti. Izmjenama i dopunama Ustava ti odnosi bi se znatno morali poboljšati. Treba pustiti jedan pozitivnopravni i dogmatski sistem, koji i onako nije funkcionisao.

b) Podjela vlasti

Podjela vlasti je princip organizacije vlasti po kojem su zakonodavna i izvršna sudska vlast odvojene. Prema učenju Džona Loka i Monteskjea *(O duhu zakona)* sjedinjavanje svih oblika vlasti u jednim rukama ili jednog tijela dovodi do nasilja i tiranije. Na principu podjele vlasti izgrađivani su predsjednički, parlamentarni i slični demokratski sistemi. Načelo podjele vlasti poslužilo je u vrijeme njegove primjene za uspostavljanje ravnoteže klasnih snaga, u prvo vrijeme između feudalne aristokratije, monarhnom načelu, i mlade buržoazije. Kasnije, u vrijeme uspostavljanja buržoaske demokratije načelo podjele vlasti postalo je više političko i pravno-tehničko pitanje i utvrđivanja odnosa između zakonodavnih, izvršno-upravnih i sudskih organa.

U političko-pravnoj literaturi načelo podjele vlasti se različito objašnjava. Ipak, ono se svodi uglavnom na to da zakonodavnu, izvršno-upravnu i sudsku vlast vrše posebni organi, manje-više nezavisni jedni od drugih. U tom smislu načelo podjele vlasti predstavlja negaciju načela jedinstva vlasti. U sistemu podjele vlasti svaka vlast se smatra posebnom „granom" vlasti. Međutim, u praksi ni ovaj princip organizacije vlasti nigdje nije strogo sproveden. Smatra se da je u predsjedničkom sistemu podjela vlasti najdosljednije sprovedena. U ovom sistemu šefu države povjerena je izvršna vlast. Načelno, on ne može uticati na rad parlamenta. Međutim, u svim predsjedničkim sistemima postoje otvoreni i prikriveni putevi da predsjednik posredno ili neposredno utiče na rad parlamenta, kao i da parlament utiče na predsjednika. Za klasični predsjednički sistem uzima se SAD, ali i tamo su odstupanja značajna. Na primjer, predsjednik raspolaže pravom suspenzivnog veta kod donošenja zakona, Kongres daje saglasnost na imenovanje izvjesnih funkcionera upravne vlasti, Vrhovni sud vrši kontrolu ustavnosti zakona itd.

U parlamentarnom sistemu odstupanja od podjele vlasti još su veća. U nizu parlamentarnih sistema, na primjer, monarh, kao šef egzekutive, potvrđuje zakone, raspolaže pravom raspuštanja parlamenta, ministri odgovaraju parlamentu itd. Ovakva odstupanja su nužna zbog uspostavljanja ravnoteže između zakonodavne, upravne i sudske vlasti, tako da se ovim bitno odstupa od načela podjele vlasti. Dakle, sve se

češće susrećemo sa miješanim sistemima jedinstva i podjele vlasti, što je vezano za praksu efikasnosti vršenja vlasti u savremenom svijetu. Ukoliko dođe do poremećaja u vršenju vlasti, javlja se kriza koja se razrješava uspostavljanjem nove ravnoteže, obično ustavnim promjenama. U istoriji su poznati slučajevi jačanja izvršne vlasti, na primjer, u Francuskoj Ustavom 1958. godine, „kabinetske vlade" u Engleskoj, koja predstavlja posebnu vrstu parlamentarne vlade, a koja se ogleda u izraženoj ulozi ministarskog kabineta u političkom odlučivanju i vršenju vlasti. I u nas je dolazilo do teškoća u funkcionisanju zakonodavne i izvršne vlasti. Ustav od 1974. godine otežao je naročito funkcionisanje organa Federacije, uvođenjem konsenzusa preko mjere kod odlučivanja u Vijeću republika i pokrajina sve do veta. SIV i savezni organi uprave nisu u mogućnosti da efikasno provode savezne propise. Zbog toga je SIV i predložio amandmane na Ustav u dijelu koji bi obezbijedio efikasniju funkciju SIV-a u provođenju privredne reforme. Ovaj prijedlog je odmah na početku naišao na otpor.

Zbog lošeg funkcionisanja i neefikasnosti poljuljan je autoritet i legitimitet saveznih organa. Federacija nije takav centar koji bi autoritativno obavljao ustavne funkcije. U situaciji odsustva pravne države, ovo stanje se još više pogoršava. Dok je vladala jedna partija, mnogi odnosi su rješavani njenom ulogom. A kada je ona nestala, društvo je ušlo u fazu neefikasnosti i krize. Jedna od najznačajnijih poluga izlaska iz ovog stanja je uvođenje višestranačkog predstavničkog sistema i stvaranje pravne države. To zahtijeva bitne izmjene ustavnog sistema.

## 2. Izborni sistem

Izborni sistem je ogledalo društva, rasporeda socijalno-političkih snaga i njihovih odnosa. Možemo ga definisati kao skup društvenih načela i propisa kojima se regulišu izbori predstavničkih tijela. On uređuje odnose između onih koji obavljaju funkcije političke vlasti i birača, koji te funkcije „povjeravaju" izabranim organima. Pojam „povjerenja" polazi od načela narodnog suvereniteta, koji je izvoran i koji se preko izbornog sistema „prenosi" na narodne predstavnike, koji su dužni da ostvaruju „volju naroda". Izborno pravo je rezultat građanske demokratije; njenim širenjem širilo se i izborno pravo.

Ideja o izborima vezana je za teoriju i praksu predstavničke ili posredne demokratije. Razvijajući teoriju narodne suverenosti, Ž. Ž. Ruso je stajao na stanovištu široke primjene neposredne demokratije. Kasnije su građanski teoretičari zauzeli stanovište da narod ne može direktno ostvarivati svoju suverenost i razvili teoriju o predstavničkom obliku vladavine, što je ušlo u ustavno uređenje. Tako je nastao izborni sistem pomoću kojeg su građani birali svoje predstavnike u parlament, koji će vršiti vlast u određenom mandatu.

Reformom od 1952. godine, na koju se nadovezuju druge reforme, i uvođenjem „društvenog samoupravljanja", mi smo nastojali da otvorimo proces prevazilaženja jednopartijskog predstavničkog sistema. Cilj je bio da se obezbijedi vodeća uloga radničke klase i radnih ljudi u procesu cjelokupne društvene reprodukcije. Poduzetim mjerama izvršena je tzv. decentralizacija izvjesnih društvenih poslova, ali glavni cilj nije postignut. Stvaranje integralnog samoupravnog sistema pokušalo se obezbijediti uvođenjem delegatskog sistema Ustavom od 1974. godine. Međutim, delegatski sistem je pokazao da koje mjere se može deformisati određena ideja ako se ne mijenjaju temeljni društveni odnosi, ako se ne mijenja državno-partijski kompleks upravljanja.

Uvođenjem delegatskog sistema uspostavljen je i novi odnos između predstavnika i birača. Uvedeni su novi oblici kandidovanja na zborovima radnih ljudi i kandidacionim konferencijama. Ovim izmjenama nastojalo se da se birači uvedu u čitav proces izbora – neposredno i preko delegacija. Ipak, politički sistem ostao je predstavnički. U posrednim delegatskim izbornim krugovima radni ljudi i građani izgubili su vezu sa onima koji su birani u skupštine društveno-političkih zajednica. Birači su, naime, birali delegaciju, i u tom „paketu" bili su sakriveni i mnogi budući funkcioneri, zašto nije znala ni njegova delegacija koja ga je delegirala. To su znala razna koordinaciona tijela i kadrovske komisije. Osim toga, kandidacione konferencije Socijalističkog saveza obično su svodile liste potencijalnih kandidata na zatvoren broj kandidata. Na taj način su se izbori sveli na potvrđivanje kandidacionih lista. Ovakvi izbori su često služili za obračun birokratije sa sposobnim i dobrim ljudima i za proturanje „svojih" ljudi. Za to je izmišljen i kriterij „moralno-političke podobnosti", kao subjektivni kriterij koji je zloupotrebljavan, jer su ljudi proglašavani nepodobnim, bez obrazloženja kako je izbor ljudi jedno od najosjetljivijih područja ljudskih odnosa, ovakav izborni sistem ostavio je velike tragove. Ovakvo sužavanje izbornog prava, pojave arbitrarnosti i nezakonitosti u izborima, stvorili su kod radnih ljudi i građana odioznost prema izborima; skupštinski i izborni sistem dobili su nove oblike otuđivanja.

Ustavnim amandmanima 1988. godine izvršene su izvjesne promjene izbornog sistema. Najznačajnije je što su uvedeni neposredni izbori za vijeća skupština društveno-političkih zajednica (osim na DPV), s ciljem da se obezbijedi veći neposredni uticaj birača na sastav skupština, njihov autoritet i legitimitet. Inače, raniji posredni izbori su u suprotnosti sa idejom demokratije. Oni su u nas narušili jednako neposredno, aktivno i pasivno pravo glasa, isključili su građanina kao subjekat izbora. To se naročito vidi kod izbora Saveznog vijeća, koje se također bira na bazi pariteta, čime se narušava princip jedan čovjek – jedan glas. Izvršene ustavne promjene obavezuju da se prilikom izbora na listu stavlja veći broj kandidata od broja koji se bira, tako da izbori zaista budu izbori.

Sa promjenama izbornog sistema 1988. godine stalo se na pola puta; tražila se kompromisna formula koja bi pomirila neposredne i delegatske izbore. Delegatskim sistemom uvedeni su posredni izbori; uporno se dokazivala njihova prednost u odnosu na neposredne izbore. Međutim, posredni izbori potpuno su elimisali građanina iz izbora i političkog sistema; oni su se pokazali potpuno promašenim.

Do ustavnih promjena 1988. godine neposredni izbori primjenjivani su samo u dva slučaja: pri izboru delegacija iz člana 133. Ustava SFRJ i izjašnjavanju birača o listi kandidata za DPV skupštine opštine, što i nisu bili izbori, već potvrda već izabranih delegata u delegatskim konferencijama Socijalističkog saveza. Amandmanom XXVI na Ustav SFRJ ponovo su uvedeni neposredni izbori, osim delegata za DPV. Iako ni ovaj izborni sistem nije neposredni u pravom smislu, on je bolji u odnosu na izbore iz čl. 135. Ustava SFRJ, kojim je bilo utvrđeno samo pravo utvrđivanja kandidata za članove delegacija. Neposredni izbori su nespojivi sa institucijom delegacije. U višepartijskom sistemu i neposrednim izborima delegatski sistem gubi svaki značaj. Kako dosadašnji izborni sistem ne zadovoljava, treba prihvatiti sve ono što neposredni izbori podrazumijevaju. Treba, dakle, prihvatiti one promjene koje su vezane za višepartijski i predstavnički sistem. Pored ostalog, treba ukloniti princip delegatskog predstavništva DPO po kojem pripadništvo DPO predstavlja osnovu za političku reprezentaciju; u predstavnički sistem uvesti građanina koga praktično niko ne predsta-

vlja; podići ugled skupštinama, mimo načela jedinstva vlasti, koja nikad nije bila na zadovoljavajućoj visini. Izbori treba da afirmišu građanina — pojedinca, kao osnovni subjekat političkog sistema.

a) Građani i politički sistem

Među principe moderne demokratije spada, na prvom mjestu, princip političko-pravne afirmacije građanina, kao osnovne pretpostavke demokratskog društva. Socijalističke zemlje su diskreditovale građanina i pretvorile ga u beznačajnu i bespomoćnu jedinku. Klasična prava i slobode koje je proklamovalo građansko društvo, pretvoreni su u deklarativne formule.

Da bi se afirmisala prava i slobode građanina, pretpostavka je uvođenje takvog izbornog sistema predstavničke demokratije u kojoj će glavni nosioci državne vlasti biti izabrani od strane naroda, na izborima koji će biti tajni, opšti, jednaki i neposredni i bezuslovno sa više kandidata, gdje će na određen način izabrani predstavnici biti odgovorni biračima u vrijeme mandata. Takvi izbori pretpostavljaju i pluralistički politički sistem, napuštanje do sada neprikosnovenog jednopartijskog sistema. Ovaj sistem je do kraja suzio slobodu čovjeka i građanina, stvaralaštvo; obezbjeđivao je monolitizam i pokornost. Proizvodio je zaostajanje, siromaštvo i propadanje, a istovremeno nudio prazna obećanja. On je počivao na iluzijama i obmanama i morao je doživjeti kraj; samo se još ne zna čime će biti zamijenjen. Dakle, najteže deformacije proizilaze odatle. Da bi se takav sistem uklonio, neophodan je politički pluralizam, ali takav koji će biti djelotvoran i efikasan, koji će omogućiti konkurenciju ideja i iznalaženje najboljih političkih rješenja, koji će stvoriti opoziciju, bez koje nema demokratije.

U parlamentarnoj demokratiji ustavno treba obezbijediti i razne forme neposredne demokratije, polazeći od principa da o nekim bitnim pitanjima građani imaju neprikosnoveno pravo da sami odlučuju ili participiraju u parlamentarnom načinu odlučivanja. Jer, slobodni i neposredni izbori sami po sebi nisu demokratija, iako su njena bitna pretpostavka. Demokratija treba da bude i institucionalno zajamčena. Značajno mjesto u tome zauzima opozicija, koja treba da kontroliše stranku (ili stranke) na vlasti i koja će je prisiljavati da se drži deklarisanog programa. Monteskje je izrazio misao da se vlast može ograničiti samo kontravlašću. Osim toga, treba kombinovati predstavničko-delegatsko odlučivanje. Time bi se obezbjeđivao i društveno-klasni karakter sistema i interesa i veća demokratizacija. Ako su DPZ istovremeno i samoupravne zajednice, postavlja se pitanje: može li se to postići samo putem predstavničkog sistema? Razni interesi moći će se lakše ispoljavati i zadovoljavati putem korigovanog predstavničkog sistema samoupravljanjem. Uostalom, mi ni najnovijom reformom nismo odustali od samoupravljanja. Ono se ne odnosi samo na osnovne samoupravne zajednice.

Treba se, dakle, opredijeliti za viši nivo društveno-političkog organizovanja od višepartijskog sistema i time uvažavati društvenu realnost.

Pri svemu ovome treba imati u vidu da je prošlo „herojskog doba" višepartijskog sistema. I višepartijski politički pluralizam izražava oligarhijske odnose; otuđuje se od građana i članstva i zakonito suspenduje autonomne društvene organizacije. Tradicionalne političke partije su suviše krute, dogmatske, da bi izražavale bogatstvo novih alternativnih društvenih pokreta i inicijative radnika, omladine, ekologa itd. koji streme nepartijskom pluralističkom političkom sistemu. Ovi pokreti uglavnom

nemaju za osnovni cilj osvajanje vlasti, kao što to imaju političke partije, već rješavanje nekog bitnog društvenog problema od kojeg politički sistem često bježi.

Naš postojeći politički sistem ne izražava klasni samoupravni interes, već dominantni interes nacionalnih oligarhija. Zbog toga se postojeći politički sistem javio kao glavni generator cjelokupne društvene krize. Otuda se kao problem od presudnog značaja javlja zahtjev deblokiranja socijalno-klasnih subjekata i njihovo organizovanje na svim nivoima sistema — od opštine do Federacije.

Ideologizirana vlast radničke klase dugo je služila kao paravan za širenje i jačanje birokratske vlasti, koja se na kraju završila monopolom nacionalnih oligarhija. Ovaj oblik vlasti isključio je čovjeka kao političko biće. Taj proces dominacije nad socijalno-klasnim doveo je do otvorene kontrarevolucije. Isticanje nacionalne suverenosti i nacionalnih interesa, sve do nacionalne isključivosti — stvorilo je teško stanje u zemlji. Jugoslavija ima dva puta: demokratsku evoluciju i nacionalnu egocentričnu eksploziju, koja se posebno manifestovala posljednjih godinu-dvije. Nacionalni savezi komunista svojom dugom vladavinom podijelili su zemlju i zavadili narode. Iz sadašnjeg stanja se teško i sporo izlazi: sporo se pribiraju snage koje će povesti u obnovu i preokret.

Pojava višepartijskog sistema zahtijeva radikalne izmjene programa i postojećeg izbornog sistema: ukidanje delegatskog sistema, koordinacionih tijela, delegatskih konferencija Socijalističkog saveza, svih oblika posrednih izbora itd. U parlamentarnom sistemu koji se zasniva na višepartijskom sistemu, ovaj mehanizam je deplasiran.

U svim federacijama, osim naše, poslanici za prvi dom biraju se po principu: jedan čovjek — jedan glas. To je princip svakog demokratskog društva. Trebalo je da prođe gotovo 150 godina da ovo načelo konačno pobijedi, da se ukloni tzv. pluralitetni votum i da se građani izjednače u istim pravima i slobodama u sprovođenju izbora. Ovo načelo u nas je napušteno Ustavom iz 1974. godine, uvođenjem pariteta, kojim je redukovan građanin na naciju, a nacija na državu. Ako je čovjek subjekt političkog sistema, on ne može biti posredovan ni preko klase, ni preko partije, ni preko nacije.

Švicarska se smatra uzornom građanskom demokratijom; ona ima kombinaciju neposredne i parlamentarne demokratije. Savezna skupština sastavljena je od 200 poslanika, koje građani biraju neposredno po sistemu „jedan čovjek — jedan glas", i Savjeta država sa 46 poslanika u kome je svaki kanton predstavljen sa dva poslanika, koji se također biraju neposredno. Skupština donosi zakone, ali i građani imaju pravo inicijative i pravo na referendum. Po pravu inicijative, 100.000 građana može zahtijevati reviziju ustava, a po pravu referenduma, 50.000 građana može tražiti da se savezni zakon, koji je već izglasan — stavi na opštenarodno glasanje. Svaku promjenu ustava mora odobriti narod, a promjene će biti usvojene ako se za njih izjasni većina Švicaraca i većina kantona, tj. većina poslanika u Savjetu država. I u našem ustavnom uređenju neophodno je kombinovati oblike neposredne i parlamentarne demokratije da bi se nadilazila građanska demokratija njene rane faze.

Izbori u višestranačkim uslovima u Jugoslaviji znače pitanje legitimiteta vlasti. Ako vlast nije legitimna, ona nije demokratska; legitimitet se uspostavlja isključivo putem slobodnih i neposrednih izbora. Izbori su slobodni i demokratski ako se birači mogu opredijeliti između kandidata različite stranačke i političke orijentacije, a ne između kandidata iste stranke. Zato uvođenje zakonske obaveze da na listi bude

više kandidata iste stranke nije neka demokratska tekovina. Jer, izbori nisu samo sredstvo da se izaberu predstavnici već i da se između više politika bira jedna. Zato pravih izbora i ne može biti bez više političkih stranaka.

Da bi se obezbijedila demokratičnost izbornog sistema i da bi oni bili integralni dio političkog sistema, neophodno je:

a) pravo kandidovanja za predstavnička tijela vezati i za građane, a ne samo za vodstva političkih stranaka. Kandidatura bi se smatrala utvrđenom ako je podrži određeni broj građana, zavisno od broja birača određene izborne jedinice;

b) Ustavom ili zakonom treba utvrditi da broj kandidata uvijek bude veći od broja koji se bira;

c) neposredne izbore treba primijeniti za sva vijeća skupština društveno-političkih zajednica;

d) delegate (predstavnike) za Savezno vijeće Skupštine SFRJ treba birati na proporcijalnom principu; njegov izbor sada se zasniva na nejednakom biračkom pravu. Odredbe amandmana XL — da više od polovine delegata u Saveznom vijeću (isto se odnosi i na Vijeće republika i autonomnih pokrajina) čine delegati iz udruženog rada, ne mogu zadovoljiti ni socijalni ni izborni princip.

### 3. Predstavnički sistem

U raspravama o političkom pluralizmu nastala je pojmovna zbrka u vezi sa pojmovima „predstavnička demokratija", „višepartijski sistem", „parlamentarna demokratija". Kao da se višepartijski sistem mora obavezno izraziti u parlamentarnoj demokratiji.

Kao što je poznato, antička grčka demokratija bila je predstavnička, bez višepartijskog sistema i parlamentarizma. Pa i danas „kongresna" demokratija je predstavnička. U parlamentarnoj demokratiji država je partijska: partija ili partije, koja pobijedi na izborima osvaja zakonodavnu, izvršnu i upravnu vlast; parlamentarci glasaju prema zahtjevima vrhova partije.

U predstavničkoj demokratiji izabrani član parlamenta ne odgovara samo svojoj partiji već i biračima. Ako ponovo ne želimo partijsku državu, onda politički sistem treba graditi u znaku predstavničke, a ne parlamentarne demokratije. I jedna i druga varijanta je moguća u višestranačkom sistemu. Broj partija nema veze ni sa predstavničkim ni sa parlamentarnim sistemom. Nama izgleda da je predstavnički sistem viši nivo društveno-političkog organizovanja, kombinacija predstavničkog i neposrednog odlučivanja.

Delegatski sistem, u smislu Ustava iz 1974. godine, ne može se održati u situaciji pluralizma svojine i višepartijskog sistema. Moguća su u tome dva rješenja: uvođenje klasičnog predstavničkog sistema, u kojem je građanin glavni subjekt konstituisanja skupština i u kojim postoji pravna samostalnost poslanika ili da se potraži kombinacija delegatskog i predstavničkog sistema da bi se ojačala uloga građanina i odgovornost izabranih predstavnika. U tom pogledu sadašnji delegatski sistem omogućava da se u predstavnički sistem ugrade elementi neposredne demokratije na onim mjestima gdje bi to bilo racionalno. Elementi neposredne demokratije javili su se još u građanskoj političkoj i pravnoj misli. Najradikalnije su izloženi u radovima Rusoa o nedjeljivom, neotudivom, nepredstavljivom narodnom suverenitetu. „Narodni predstavnici" — piše Ruso — „nisu niti smiju biti, predstavnici naroda, oni su samo njegovi komensionari te ne mogu donositi nikakve definitivne odluke" *(Društveni ugovor)*.

Roberspjer i Sen-Žist pokušali su u jakobinskom razdoblju francuske revolucije kombinovati posredno odlučivanje i Rusoovo shvatanje narodnog suvereniteta i neposredne demokratije, ali je to otpalo nakon termidorskog udara 1794. godine uvođenjem vlasti krupne buržoazije. „Jakobinci su" — kaže Lenjin — „dali Francuskoj najbolje uzore demokratske revolucije."

Izvorne ideje neposredne demokratije ne bi trebalo zanemariti u našim aktuelnim političkim uvjetima. To znači da bi u posredne oblike odlučivanja, što je krakteristika predstavničkog sistema, trebalo ugraditi i oblike neposredne demokratije, koji bi imali ulogu društveno-kontrolnog kolektiva i bili podsticaj političke aktivnosti građana. Takvi oblici su, na primjer, referendum, narodna inicijativa, odlučivanje u lokalnoj zajednici, odgovornost predstavnika pred biračkim tijelom primjenom opoziva, što je osnovna korekcija u odnosu na klasični predstavnički sistem. U oblikovanju predstavničkih skupština treba prevazići tradicionalno otuđenje radnika i građana od političkog odlučivanja. Na to otuđenje više puta je upozoravao Karl Marks: da se odlučivanje u građanskom društvu ostvaruje kroz institucije političkog predstavništva i da se opšti interes koji suvereno oblikuju zastupnici u predstavničkim tijelima javlja kao poseban interes građanske klase. Mnogi agitatori predstavničkog sistema u nas upravo zaboravljaju na ovu suštinu; oni su za „čisti" predstavnički sistem. Analizirajući praksu Pariske komune od 1871. godine, u „Građanskom radu u Francuskoj" Marks ističe da je komuna uvela zamjenu neodgovornih i otuđenih političkih predstavnika delegacijama osnovnih radnih kolektiviteta unutar komune. Komuna više nije trebalo da bude parlamentarno već radno tijelo unutar kojeg će radnici odlučivati o svim bitnim pitanjima političke vlasti. Na taj način i na toj ideji zasnovano je naše komunalno uređenje i samoupravljanje, koje se nije ostvarilo jer je bilo idealno i nerealno za prilike u kojima se nalazila Jugoslavija. Prema tome, polazeći od našeg dosadašnjeg iskustva, delegatski model odlučivanja nije moguće u cjelini ostvariti, jer se mijenja i delegatski skupštinski sistem. Ipak, djelomična primjenjivost neposredne demokratije ne samo da je moguća već je i nužna, bar u mjeri u kojoj se želi dalje ostvarivati samoupravljanje. Dakle, novi politički sistem čiju suštinu čini višepartijski predstavnički sistem, trebalo bi da bude mješoviti političko-samoupravni sistem, što znači da se struktura skupština društveno-političkih zajednica dijelom izvodi iz samoupravne baze. To se prvenstveno odnosi na to da samoupravno organizovani rad funkcionalno bude zastupljen u skupštinama društveno-političkih zajednica i da se prilikom određivanja izbornih jedinica, pored klasičnog teritorijalnog političkog principa, prihvati i radno-funkcionalni princip. Ako ne želimo da napustimo samoupravljanje i da ono ostane formalna proklamacija, samoupravljanje treba da bude institucionalno i organizaciono ugrađeno u političku strukturu odlučivanja.

Polazna ideja klasičnog ranog predstavničkog sistema je da narod može vršiti vlast samo putem izbora svojih predstavnika. U građanskoj političkoj i pravnoj misli to je objašnjavano time da je primjena neposredne demokratije nemoguća u velikim državama i da je narod nesposoban da donosi zakone, već jedino da bira svoje predstavnike (Monteskje) i na njih prenese vlast koju ovi vrše u njegovo ime. Međutim, kako je predstavnik nosilac kolektivnog mandata, on ne zastupa samo birače koji su ga birali ni izbornu jedinicu u kojoj je izabran već čitav narod. Zbog toga on ne može biti, navodno, odgovoran ni opozvan od strane birača koji su ga izabrali. Ovakva predstavnička demokratija naziva se i pasivna ili formalna demokratija. Ovakav predstavnički mandat djelomično je napušten u demokratski razvijenim zemljama

(na primjer, u SAD i Švicarskoj) u kojima postoje ustavom propisane mogućnosti da birači opozovu izabrane predstavnike.

Predstavnički sistem u uvjetima građanskog društva pokazao se relativno stabilnim i funkcionalnim; obezbjeđivao je ravnotežu između predstavničke demokratije i efikasnosti vršenja vlasti. To je obezbjeđivao zahvaljujući primjeni ravnoteže i međusobnog ograničavanja zakonodavne, izvršne, upravne i sudske vlasti i preko primjene parlamentarne i predsjedničke vlade. U uslovima jedinstva vlasti jednopartijskog sistema u socijalističkim zemljama, predstavnički sistem nije dao rezultate kakve je dala građanska pluralistička demokratija.

a) Skupština društveno-političke zajednice

Polazeći od priznavanja pluralizma raznih interesa i traženja svrsishodnih oblika njihovog izražavanja i zadovoljavanja, trebalo bi tako modelirati i strukturu skupština društveno-političkih zajednica. Do republike, skupštine bi mogle biti dvodomne, a u opštinama i jednodomne. Jedno vijeće bi bilo vijeća građana, koje bi se biralo neposredno opštim i jednakim pravom glasa u teritorijalnim izbornim jedinicama, a drugo vijeće — vijeće rada, koje bi se isto tako biralo neposredno unutar izbornih jedinica oblikovanih prema radno-funkcionalnom kriteriju po grupacijama i granama rada. Oba vijeća bila bi ravnopravna o svim bitnim pitanjima iz nadležnosti skupštine.

Skupština SFRJ mogla bi imati tri vijeća: uz vijeće građana i vijeće rada obavezno mora biti i vijeće naroda (sadašnje Vijeće republika i pokrajina), koje bi bilo sastavljeno na bazi pariteta republika (i pokrajina). Kod odlučivanja u Skupštini Federacije mogle bi se vratiti klasičnom dvodomnom sistemu odlučivanja. Tada bi opšte-nadležno vijeće bilo vijeće građana, koje bi o određenim pitanjima od posebnog interesa za federalne jedinice odlučivalo ravnopravno sa vijećem naroda, a ostalim pitanjima ravnopravno sa vijećem rada. Kod odlučivanja u vijeću naroda mogla bi se zadržati saglasnost skupština republika (i pokrajina), ali u manjem broju slučajeva nego što je to utvrđeno u članu 286. Ustava SFRJ. Druga alternativa bi bila da se ne formira vijeće rada, već da druga vijeća imaju određen broj radnika.

Predstavnički sistem treba tako urediti da poslanici vijeća svih skupština društveno-političkih zajednica ne budu prema svojim biračima u odnosu klasičnog predstavničkog ili slobodnog mandata, već u odnosu specifične kombinacije predstavničkog i vezanog mandata. Po ovoj kombinaciji, poslanici bi bili politički odgovorni svojim biračima, a ne samo svojoj stranci. Ova odgovornost bi se sadržavala u mogućnosti opoziva, čiji bi postupak trebalo pojednostaviti. Poslanici bi imali pravo i dužnost da u skupštini iznose stavove birača svoje izborne jedinice, ali bi trebala da budu slobodni da od njih odstupe, tako da bi pri konačnom odlučivanju i glasanju u skupštini bili samostalni. Ovo bi se unekoliko razlikovalo od dosadašnjeg delegatskog sistema. Ovakva kombinacija bila bi za nas prihvatljiva i u socijalno-klasnom i u pluralističko-demokratskom smislu.

b) Obim vlasti skupština društveno-političkih zajednica

Kao što smo vidjeli, skupštine do sada nisu ostvarile ideju potpunog radnog tijela. Zbog toga nisu mogle ni ostvariti funkcionalnu supremaciju unutar sistema vlasti svoje društveno-političke zajednice. One to realno nisu mogle postići jer nisu imale takav aparat i sistem informisanja, već su se gotovo isključivo oslanjale na izvršne

i upravne organe. Skupštine nisu toliko stručne da pomoću svojih odbora i komisija pripremaju i donose odluke iz svoje nadležnosti, niti se od skupština to može očekivati, bar kako to sadašnja praksa potvrđuje. Zbog toga ni ustavno ne bi trebalo više uvoditi skupštinski sistem vlasti. Realno je i neophodno da skupština društveno-političke zajednice vrši funkciju integracije političkih i samoupravnih interesa i da se ustavno oblikuje kao mješoviti predstavničko-delegatski sistem. Skupština i dalje treba da organizaciono i funkcionalno ostvaruje političku kontrolu rada izvršnih i upravnih organa, dok sudski organi treba da budu nezavisni i samostalni i svoju funkciju vrše kao državni organi u jedinstvenom sistemu vlasti, a ne kao organi određene skupštine.

1) Polazeći od iznesenog mišljenja, u novom ustavu skupština društveno-političke zajednice mogla bi se definisati ne kao do sada — da je najviši organ vlasti u okviru prava i dužnosti društveno-političke zajednice — već kao osnovni organ vlasti, koji obavlja zakonodavnu i političku usmjeravajuću funkciju i vrši društvenu kontrolu, kojoj su politički odgovorni izvršni i upravni organi. Ovakav model skupštine ne bi izražavao klasične karakteristike načela jedinstva, ni podjele vlasti, iako bi imao, a ima i danas, određene oblike ravnoteže i saradnje između zakonodavne, izvršne i upravne vlasti. To bi bio sistem ni oštre podjele vlasti predsjedničkog tipa, ni tipa klasične parlamentarne vlade. Nova skupština po svojoj strukturi i mješovitom predstavničko-delegatskom sistemu imala bi veću reprezentativnost, društveni uticaj i ugled.

2) Kad je riječ o ustavnim sudovima, njima bi trebalo dati pravo da protivustavne zakone mogu neposredno ukidati, kao što sada ukidaju ili poništavaju protivustavne i nezakonite podzakonske opšte ili samoupravne akte.

3) S obzirom na cilj stvaranja pravne države, u okviru ovakvog skupštinskog sistema potrebno je ustavnim promjenama naglasiti funkcionalnu samostalnost i odgovornost izvršnih i upravnih organa Federacije i republika. U cilju jačanja efikasnosti, izvršnim vijećima moglo bi se dati ustavno ovlaštenje da donose uredbe sa zakonskom snagom ili na osnovu zakonodavne delegacije. Uvođenjem mogućnosti ovakvog zakonodavstva, otvorila bi se mogućnost bržeg reagiranja u veoma burnim situacijama društvene krize, smanjio bi se broj donošenja zakona o privremenim mjerama i po hitnom postupku, uklonili bi se sadašnji razni oblici blokade. U postojećoj situaciji treba očekivati da će se donositi sve više uredaba sa zakonskim sadržajem i na taj način se kršiti ustavna ovlaštenja, jer će izvršna vijeća sve češće djelovati kao ilegalni zakonodavac u materijalnom smislu.

4) Kada je riječ o ustavnom položaju, nadležnostima i odnosu Predsjedništva SFRJ prema Skupštini SFRJ i SIV-u, do sada su se mogle čuti primjedbe na to da je Predsjedništvo načelno funkcionalno ravnopravno Skupštini SFRJ i da se pojavljuje kao „nadvlada" ili politički odlučujući organ egzekutive nadređen SIV-u. Po svemu sudeći, oba ova odnosa ustavom treba mijenjati i preciznije razgraničiti odnose između Skupštine i Predsjedništva SFRJ, kao između Predsjedništva i SIV-a. Neophodno je ojačati realne funkcije SIV-a, pogotovo zbog današnje situacije opšte dugotrajne krize, što izaziva stanje nužnih mjera kao redovno stanje.

Isto tako, postojeći ustavni položaj i odnos Predsjedništva SFRJ prema Skupštini SFRJ, u čemu su sada sadržani elementi predsjedničkog sistema, traži promjene bar načina izbora Predsjedništva i utvrđivanja njegove odgovornosti. Možda je od raznih prijedloga najracionalniji onaj koji zagovara da bi trebalo prihvatiti izbor čla-

nova Predsjedništva od strane Skupštine SFRJ, da se izbor vrši na prijedlog skupština republika (i pokrajina), uz obavezu da se predlažu najmanje dva kandidata. Predsjedništvo treba učiniti odgovornim Skupštini SFRJ jer Predsjedništvo, kao organ Federacije, ustavno raspolaže značajnim izvršnim i političko-izvršnim funkcijama, a u slučaju nužde i posebnim normativnim nadležnostima. Zbog toga je sasvim logično da odgovara Skupštini SFRJ.

Ovakav model organizacije vlasti, položaj skupština, Predsjedništva SFRJ, izvršne sudske vlasti, bio bi prilagođen svojinskom i političkom pluralizmu i zadržao bi ideje samoupravljanja i neposredne demokratije.

ANU BiH АНУ БиХ

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

KASIM TRNKA

# JUGOSLAVIJA IZMEĐU FEDERACIJE I KONFEDERACIJE

Jugoslovenska ideja, uključujući i zahtjeve za stvaranjem državnopravne zajednice na toj osnovi, utemeljivala se i postajala je realna opcija u zavisnosti od razvoja dva bitna, međusobno uslovljavana procesa. Radi se o uspostavljanju buržoskog načina proizvodnje i građanskog društva, iz čega je rezultiralo i oformljivanje nacija u modernom smislu te riječi. Ovi osnovni procesi, koji su se kod nas počeli snažnije osjećati u drugoj polovini prošlog vijeka, u uskoj su vezi i sa nizom drugih elemenata koji su podsticali čvršće povezivanje na ovom prostoru. Vjekovni zajednički život, etnička, kulturna i jezička bliskost, uz nacionalnooslobodilačke težnje, davale su dodatnu snagu jugoslovenskoj ideji. Evidentne posebnosti i razlike uticale su na pojavu različitih koncepcija i modifikacija ove ideje, ali je — kao što istorija pokazuje — ona imala dovoljno unutrašnje snage i opravdanja za svoj opstanak.

U razvijenijim građanskim društvima proces stvaranja velikih tržišta i nesmetane cirkulacije kapitala i rada mnogo ranije se izrazio u stvaranju jakih nacionalnih država. Tamo gdje je postojala višenacionalna struktura, druge etničke, tradicionalne, regionalne ili druge posebnosti i razlike, federacija je nastajala kao državnopravna, politička i društvena zajednica pogodna da izrazi, njeguje i usklađuje posebne i zajedničke interese. Osnovni faktori stabilnosti takvih zajednica zasnivaju se na spoznaji i primjeni univerzalnog principa da se privredni prosperitet može obezbjeđivati ekonomskom motivacijom i slobodom preduzetništva svih subjekata i uspostavljanjem demokratskih političkih odnosa koji se zasnivaju na garantovanju i proširivanju ljudskih sloboda i prava i na konkurenciji različitih političkih ideja i programa. Na tim osnovama su nastajali i savezi država, koji su najčešće i u kraćim razdobljima prerastali u federativne države. U federativnim zajednicama ti isti interesi su spontano doprinosili povećavanju kohezije i ukupne stabilnosti takvih složenih zajednica.

Istorijsko iskustvo potvrđuje da su federativne zajednice koje se nisu oslanjale na ovakve integracione procese zapale u ozbiljne teškoće i krize. To se odnosi na federacije koje su nastajale u socijalističkim revolucijama ili pod njihovim uticajem. Socijalističke revolucije su svojinski i politički pluralizam identifikovale sa kapitalističkim sistemom protiv kojega su se borile. Odbacile su ili bitno reducirale djelovanje ekonomskih zakonitosti, nastojeći da njihovu funkciju ostvare intervencijom subjektivnog faktora u obliku svemoćne i centralizovane države i jednopartijskog političkog sistema. Došlo je do diskontinuiteta i u ostvarivanju određenih civilizacijskih dostignuća, bez kojih se nije moglo razvijati ni socijalističko društvo. To se, naročito, odnosi na zanemarivanje uloge čovjeka kao pojedinca i individualnih sloboda i prava

i na favorizovanje kolektiviteta, moći i autoriteta neograničene vlasti države i jedine vladajuće partije. Principima kolektiviteta i represije stvarana je iluzija beskonfliktne zajednice i stabilnosti društva. Realne razlike, posebnosti, pa i konflikti, time nisu bili manji. Naprotiv, oni su se zaoštravali da bi, u savremenim uslovima duboke krize tih modela socijalizma, u eksploziji nezadovoljstva doveli do najdubljih promjena u tim zemljama. Razaranje federativnog uređenja zasnovanog na ovim elementima logičan je produkt nemoći tog sistema da odgovori na dva bitna izazova — obezbjeđivanje stabilnog materijalnog razvoja i demokratskih društvenih odnosa. Dezintegracione tendencije su se manifestovale u ekstremnom nacionalizmu i revanšizmu, prijeteći i samom opstanku tih federacija.

Sticajem istorijskih okolnosti, prva jugoslovenska državnopravna zajednica uspostavljena je u obliku unitarne države. Unitaristička i hegemonistička politička i državna struktura doima se kao istorijski incident i nasilje nad fakticitetom višenacionalne, višekonfesionalne i multikulturne zajednice koja je ostala prikraćena u ostvarivanju očekivanih prednosti zajedničke države.

Iznevjerena očekivanja i krajnje nepovoljna socijalno-ekonomska i politička kretanja u takvom režimu, sami po sebi predstavljali su dovoljan razlog za njegovo rušenje i za uspostavljanje zajedničke države na bitno drugačijim osnovama, izraženim, prvenstveno, u federativnoj strukturi i nacionalnoj ravnopravnosti. Neosporna je istorijska zasluga Komunističke partije Jugoslavije u kritici postojećeg političkog i državnog uređenja, u projektovanju novog modela rješavanja nacionalnih odnosa i u mobilizaciji svih progresivnih i patriotskih snaga na njegovom ostvarivanju.

Koncepcijski oformljen u predratnom periodu, jugoslovenski federalizam se počeo ostvarivati od prvih dana oslobodilačkog rata i socijalističke revolucije. Federacija je nastajala demokratskim konstituisanjem lokalnih i viših organa potpuno nove strukture i organizacije vlasti. Federalne jedinice su se oformljavale na principima nacionalne suverenosti i ravnopravnosti putem izvornog prava na samoorganizaciju ne samo u pogledu izgradnje organa vlasti nego i u organizovanju i funkcionisanju vojne organizacije.

Odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a, na legitiman način, ustavnopravno je dovršena federativna društvena i državna organizacija Jugoslavije. Federativna struktura se zasniva na izvornom suverenitetu, ravnopravnosti i pravu na samoopredjeljenje do otcjepljenja naroda i izričito pobrojanih federalnih jedinica. Demokratska konstitucija nove državne organizacije ostvarivana je ne samo načinom formiranja i funkcionisanja organa nove vlasti nego i izričitim garantovanjem širokog korpusa građanskih i političkih sloboda i prava od strane najviših organa te vlasti.

Demokratski sadržaji i način nastanka jugoslovenske federacije daju joj specifična obilježja u odnosu na druge socijalističke federacije. Domašaj i uticaj ovih komponenti na kasniji razvoj jugoslovenskog federalizma bio je veoma neujednačen i često zanemarivan.

Razvoj jugoslovenskog federalizma nakon završetka drugog svjetskog rata tekao je dosta neujednačeno i imao duže periode naglašene centralizacije i kraće periode decentralizacije. Teško je izvoditi neke generalne zaključke o opštim tendencijama koje su opredjeljivale takav razvoj, jer je on zavisio i od niza konkretno-istorijskih okolnosti, počevši od stepena materijalnog, kulturnog i ukupnog društvenog razvoja, do odnosa socijalno-političkih snaga i međunarodnih uslova i okruženja. Imajući sve to u vidu, ipak se može ocijeniti da se u osnovi radilo o sukobu i međusobnom isključivanju suprotstavljenih koncepcija: federalizma, iza čega stoje i odgovarajuće nacio-

nalne i političke snage i ekonomskog i političkog sistema zasnovanog na svojinskom političkom monizmu i centralizovanom etatističkom upravljanju. Radi se, u stvari, o različitim koncepcijama ukupnog društvenog razvoja, u čemu je pitanje karaktera federacije i odnosa u njoj konsekventno izvođen dio ukupne cjeline.

Etatističko-dogmatska koncepcija polazi od državnog vlasništva nad ukupnim društvenim kapitalom, od njegove centralizacije i administrativne redistribucije. U dužem periodu takav sistem je vodio visokom stepenu koncentracije ekonomske i političke moći u saveznim partijsko-državnim organima, da bi se tokom 70-tih i 80-tih godina izvršila njegova dekoncentracija do nivoa republičkih naciokratija koje nisu bile ništa manje etatističke i birokratizirane. Društvena kohezija se ostvaruje djelovanjem jednopartijskog sistema i njegovih transmisija, odnosno uvećavanjem kompetencija državnih i kvazidržavnih organa. U ovoj koncepciji, u načelu, nema mjesta djelovanju ekonomskih zakonitosti, konkurenciji preduzetništva i različitim političkim opcijama.

Suprotna koncepcija razvoja je polazila od toga da se ni socijalističko društvo ne može razvijati bez djelovanja ekonomskih zakonitosti, bez inicijative i motivacije pojedinca i kolektiviteta. Na toj osnovi su se konsekventno razvili shvatanje i praksa pluralizacije socijalističkog društva i njegove kompatibilnosti sa svojinskim pluralizmom i višepartijskim sistemom. U našim uslovima, u teorijskom i faktičkom smislu, ova koncepcija je zasnovana uvođenjem i razvojem samoupravljanja.

Samoupravljanje je nesumnjivo podstaklo procese decentralizacije i demokratizacije. Privrednom reformom 1965. godine trebalo je da se stvore sistemski uslovi za djelovanje ekonomskih zakonitosti, za uključivanje u svjetsko tržište i savremene tokove naučno-tehnološkog razvoja. Tada su već bili stvoreni uslovi i za političku pluralizaciju društva. Na tom talasu demokratizacije stekli su se politički uslovi za redefiniciju nacionalnih odnosa i promjena odnosa u Federaciji koji su bili uspostavljeni u periodu etatističko-centralističke dominacije.

Snage koje su pružale otpor demokratizaciji i reformama uspjele su da u kratkom periodu eliminišu stvarne rezultate reformskih promjena. Međunacionalni konflikti i tenzije, koji su najvećim dijelom prouzrokovani etatističkom centralizacijom i preraspodjelom nacionalnog dohotka, u periodu demokratizacije društvenih odnosa transponovali su se u snažne zahtjeve za rješavanje nacionalnog pitanja na bitno drugačijim odnosima. Oni su ustavnopravno izraženi u poznatim principima amandmana na Ustav SFRJ iz 1971. godine, koji su eksplicitno izraženi i u prvom poglavlju Osnovnih načela Ustava SFRJ iz 1974. godine.

Nova koncepcija tzv. kooperativnog federalizma, koja je uključila i neke konfederativne elemente, učvrstila je samostalniju poziciju republika i pokrajina, otvorila mogućnosti za uspostavljanje ravnopravnijih međunacionalnih odnosa i u znatnoj mjeri je destruirala snažne centre ekonomske i političke moći na federalnom nivou. Ove promjene na državnoinstitucionalnom nivou nisu, međutim bile oslonjene i ukomponovane u potpunije reforme ekonomskog sistema, razvojnog koncepta i demokratskih političkih odnosa i sistema. Naprotiv, procesi demokratizacije i promjena u tom pravcu bili su zaustavljeni krajem 60-tih godina. Tada inaugurisani sistem slobodnog udruženog rada, koji nesumnjivo ima demokratske i oslobodilačke potencije, u smislu racionalnosti i ekonomske efikasnosti pokazao se neuspješnim.

Očekivanja da će udruženi rad odigrati integrativnu ulogu pokazala su se neopravdanim. Bez djelovanja tržišta, konkurencije i ekonomskih zakonitosti i uz dogovornu ekonomiju i voluntarizam, atomiziranje društvenog kapitala, rada i svih drugih

faktora reprodukcije, cjelokupan udruženi rad lako je postajao predmetom etatističke manipulacije. Pozivajući se na legitimaciju zaštite nacionalnih interesa, decentralizovani etatizam je odlučujuće uticao na tokove privrednog i društvenog života.

Jednopartijski sistem se degradirao na međusobno konfrontirane nacionalne partije, koje i dalje nisu tolerisale nikakvu legalnu političku opoziciju. Tako je Savez komunista, umjesto faktora političke kohezije jugoslovenskog društva, postao generator njegove dezintegracije.

Dugotrajna i duboka strukturalna i sistemska kriza jugoslovenskog društva, uz niz destruktivnih i teških posljedica, otkrila je i svoje uzroke i time ukazala na pravce njenog prevazilaženja. Integralne reforme koje podrazumijevaju promjene osnova ekonomskog i političkog sistema jedino mogu dati očekivane rezultate. Prihvatanje svjetskih mjerila ekonomske uspješnosti, radikalne promjena svojinskih odnosa, efektivno ostvarivanje svih civilizacijskih dostignuća u oblasti ljudskih sloboda i prava i djelovanja savremene socijalne i pravne države i politički sistem zasnovan na višestranačkoj demokratiji, obezbjeđuju uslove za dugoročniji stabilniji materijalni i društveni razvoj jugoslovenskog društva.

I pored dugotrajnosti krize, sporo je sazrijevalo uvjerenje o neophodnosti dubokih promjena u ekonomskom i političkom sistemu. Umjesto toga su se konstituisali različiti nacionalni programi, koji su svojom jednostranošću, isključivošću i konfrontacijama rušili sve faktore povezivanja i integracije jugoslovenske društvene i državne zajednice. Nacionalni programi, bilo da se, u skladu sa svojim interesima, zalažu za unitarizam ili centralizovanu federaciju, bilo da zagovaraju dezintegraciju i konfederativne odnose, objektivno ugrožavaju jugoslovensko federativno državno i društveno uređenje, koje je, ipak, najpogodnije da izrazi njegove interese i prirodu.

Suprotstavljanje nacionalnih programa došlo je do izražaja na svim bitnim pitanjima ustavnopravnog uređivanja odnosa u Federaciji. To se naročito potenciralo na sljedećim pitanjima:

1. Pokretanje rasprava u naučnim i političkim krugovima da je pravo naroda na samoopredjeljenje do otcjepljenja istorijski postojalo, ali da je stupanjem u jugoslovensku državnu zajednicu konzumirano i iscrpljeno, nužno je izazvalo reakciju u ustavnom i faktičkom učvršćivanju državnosti i suvereniteta republika. Odricanje prava na samoopredjeljenje dozvoljava mogućnost da jedan ili manji broj naroda može neprekidno biti u poziciji da mu se nameću rješenja koja ne žele, uključujući i primjenu represivnih sredstava prema njima. Braneći se od takvih mogućih konsekvenci, oni se zalažu za konfederativna rješenja. Tako zagovornici jedinstva Jugoslavije na ovim osnovama objektivno doprinose konfederalizaciji. Stvarnom jedinstvu se mnogo više doprinosi eksplicitnim priznavanjem toga prava i utvrđivanjem legitimnog demokratskog postupka za njegovu realizaciju.

2. Sa stanovišta stvarnog jačanja međusobnog povjerenja, zajedništva i jedinstva Jugoslavije, kontraproduktivna je i teza o izvornom suverenitetu federacije i derivatnoj suverenosti naroda, odnosno republika kao država — članica. Ona je suprotna ne samo teorijskom pojmu federacije nego i načinu nastanka naše savezne države. Ova teza se nikako ne može dovoditi u vezu sa legitimnim zahtjevom da u okviru zajedničkih, Ustavom SFRJ utvrđenih interesa, federacija mora raspolagati sa efikasnim sredstvima za njihovo ostvarivanje. Kao reakcija na ovu tezu, izmjenama Ustava SR Slovenije došlo je do jednostranog pridržavanja nekih kompetencija u okviru suvereniteta republike, iako su one utvrđene kao zajednički interes. Isti učinak imaju i kasnije doneseni ustavi Srbije i Hrvatske, kao i niz propisa ovih i drugih

republika. Insistiranje na izvornom suverenitetu federacije odgovara jednom nacionalnom programu, da bi drugi, suprotstavljajući mu se, otišao u konfederativna rješenja.

3. Insistiranje u raspravama o ustavnim promjenama da se u konstituisanju saveznih organa (osim federalnog doma Skupštine SFRJ) primijeni princip „jedan čovjek — jedan glas" ocijenjen je kao zahtjev za majorizacijom u odlučivanju o pitanjima od zajedničkog interesa, odnosno kao rješenje koje odgovara jednom nacionalnom programu. Smatrajući da su time ugroženi, drugi su postajali još odlučniji u insistiranju na paritetnom principu u formiranju saveznih organa.

4. Isti odnosi se uspostavljaju i kad je u pitanju način odlučivanja u federalnom domu Skupštine SFRJ. Polarizacija se uspostavlja, s jedne strane, za ukidanje ili krajnje restriktivnu primjenu konsenzusa, do apsolutizacije toga principa, s druge strane.

5. U raspravama o ustavnim promjenama polarizovala su se stanovišta i u pogledu utvrđivanja kompetencija Federacije. Oni koji polaze od shvatanja da stabilnost i jedinstvo zemlje zavise od položaja i ovlaštenja saveznih organa insistiraju na proširivanju njihovih kompetencija, naročito u pogledu intervencija države u privredi i represivnih funkcija sistema. Suprotna stanovišta pokazuju odbojnost prema bilo kakvom proširivanju nadležnosti Federacije najavljujući da će se zalagati za reduciranje i postojećih Ustavom utvrđenih kompetencija Federacije za uspostavljanje konfederacije, pa i otcjepljenja.

6. Jedan od temeljnih principa jugoslovenskog federalizma je da narodi i narodnosti svoja suverena prava ostvaruju u socijalističkim republikama i u odgovarajućoj mjeri u autonomnim pokrajinama. Ustavima svih republika je utvrđeno koji narodi i narodnosti koji u njima žive u tim republikama ostvaruju svoja suverena prava. Stavovima državnih i drugih organa u pojedinim republikama da će se ponašati kao „matična" država svoga naroda i da će se zalagati za prava i interese dijelova toga naroda koji žive u drugim republikama, direktno se dovode u pitanje ne samo suverenitet tih republika nego i osnovni principi na kojima se zasniva jugoslovenski federalizam.

Isti kontekst ima i zalaganje da se federalni dom Skupštine SFRJ konstituiše ne kao vijeće republika i pokrajina nego kao vijeće naroda. Princip koji je implicite sadržan u ovom zahtjevu ne samo što je ustavnopravno apsolutno neizvodljiv nego on u cjelini dovodi u pitanje federativno uređenje zemlje. Konsekventno izveden, ovaj princip je suprotan i odlukama AVNOJ-a, u kojima se, pored naroda, izričito navode i federalne jedinice koje konstituišu Jugoslaviju. Ovaj zahtjev znači direktno negiranje postojanja Bosne i Hercegovine kao konstitutivne i u svemu ravnopravne države — članice jugoslovenske federacije. Iste konsekvence ima stav da se izvorno pravo na samoopredjeljenje do otcjepljenja veže za narod, a ne za republike.

7. Zahtjevi da se postupak ustavne revizije promijeni time što bi se građani na opštejugoslovenskom referendumu izjašnjavali o promjeni Ustava, označavaju se kao negiranje suverenosti i ravnopravnosti republika. Time su, na drugoj strani, još više utvrđena stanovišta da ne treba mijenjati postojeći revizioni postupak, koji insistira na punoj saglasnosti republika i odgovarajućem učešću autonomnih pokrajina.

Na ovim i brojnim drugim pitanjima povećavaju se razlike i zaoštravaju konfrontacije. Na nacionalnim programima se vrše homogenizacije, na njima se osvaja i nastoji učvrstiti i zadržati vlast. Propagandno-informativna razračunavanja, koja su u funkciji nacionalnih homogenizacija, razaraju preostale kulturne, etičke i civilizacijske vrijednosti zajedničkog života.

Očigledno je da se sa pozicija isključivosti ne mogu iznalaziti opšteprihvatljiva rješenja koja se na drugim osnovama mogu uspostavljati jer objektivno postoji veliki broj zajedničkih interesa.

Ovakvo stanje odnosa u Jugoslaviji potvrđuje da su potencije dosadašnjeg sistema da obezbijedi koheziju i stabilnost, a posebno dugoročniji razvoj, praktično iscrpljene. Očigledno je da je nužno izvršiti rekonstituciju ukupnog sistema na novim osnovama, pri čemu će kontinuitet biti moguće ostvariti samo na manjem broju elemenata.

Ukupan sistem uspostavljen na novim osnovama pokazaće da je federacija takav državnopravni oblik koji je i za jugoslovenske građane, narode i narodnosti najpogodniji da, istovremeno, sačuva i razvija nacionalne, kulturne i sve druge posebnosti i da, istovremeno, pokaže sve prednosti udruživanja na ravnopravnim odnosima. Osnovu zajedničkih interesa, a time i revitalizacije jugoslovenske federacije, moraju činiti, naročito:

1. novi ekonomski odnosi i sistem zasnovan na prestrukturiranju svojinskih odnosa, na djelovanju objektivnih ekonomskih zakonitosti, na slobodnom preduzetništvu i konkurenciji, na svojinskom pluralizmu i jednakom položaju i jednakoj pravnoj zaštiti svih oblika svojine. Ideološka opterećenja da li se time napušta socijalizam objektivno predstavljaju suprotstavljanje promjenama. Odgovor na to pitanje zavisiće od dinamike razvoja i faktičkog odnosa socijalnih i političkih snaga kod nas i u svijetu;

2. garancije ljudskih sloboda i prava i stvaranje svih ekonomskih, socijalnih, kulturnih i političkih uslova da se ona i u našoj zemlji ostvaruju u mjeri koja predstavlja domet savremenog demokratskog razvoja u svijetu;

3. demokratski politički sistem zasnovan na slobodi izražavanja različitih političkih i svih drugih interesa, na višepartijskom sistemu, neposrednim, slobodnim i demokratskim izborima i na uspostavljanju nove legitimacije institucija državne vlasti. Monopol političkih partija mora se ograničavati demokratizacijom ukupnih društvenih odnosa, putem referenduma, narodne inicijative, lokalne samouprave, samoupravljanja, saodlučivanja i putem drugih oblika učešća građana u odlučivanju;

4. otvaranje prema savremenim tokovima naučno-tehnološkog, ekonomskog i demokratskog razvoja i uključivanje u evropske i svjetske integracione procese i institucije.

Tek kad se u svim dijelovima zemlje i u svim federalnim jedinicama prihvate ova polazišta i kad se stvore ustavnopravne, političke i druge pretpostavke da se ona i ostvaruju, stvoriće se bitno drugačiji uslovi za ostvarivanje i jačanje zajedničkih interesa na novim osnovama. Jugoslovenska društvena i državna federativna zajednica, koja predstavlja izraz istorijskih težnji njenih naroda, koja ima svoje iskustvo i opravdanje, na novim osnovama će učvrstiti razloge svoga postojanja i ojačati vlastitu stabilnost i kohenziju.

Da li je to moguće uspostaviti preko konfederativnih odnosa? Pred predstojeće rasprave o uspostavljanju novih odnosa u jugoslovenskoj zajednici zahtjev za uspostavljanjem konfederacije, koji je u dvije republike stekao legitimnost iskazanu na demokratskim višestranačkim izborima, ima prvenstvenu funkciju učvršćivanja početnih pozicija i garantovanja ravnopravnosti svih republika u tim razgovorima. Oštra distinkcija između federacije i konfederacije u teorijskom pojmu, a pogotovo u faktičkom funkcionisanju, teško se može uspostaviti. I oni koji se zalažu za konfederaciju ne odgovaraju preciznije šta pod tim podrazumijevaju. Znači li to odustaja-

nje od Jugoslavije kao savezne države i uspostavljanje saveza samostalnih država? Da li se umjesto donošenja novog ustava zalažu za međudržavni ugovor? O kojim zajedničkim funkcijama kao sadržini konfederativnih odnosa bi se razgovaralo, a šta bi se smatralo isključivim pravima suverenih država članica? Dovodi li se u pitanje jedinstvo ekonomskog područja i tržišta, jedinstven monetarni sistem, carinska zaštita i drugi ekonomski odnosi sa inostranstvom i brojni drugi interesi koji su važećim ustavom definirani kao zajednički?

Odgovori na sva ova i brojna druga pitanja zavisiće od toga kako će se razvijati demokratski procesi u zemlji, kao i od međunarodnih prilika. Zaostajanje u privrednom i demokratskom razvoju i duboko poremećeni međunacionalni odnosi kao produkt ranijeg sistema, dovode do daljeg osamostaljivanja republika i slabljenja zajedničkih funkcija. Obrnuto, tendencije uspostavljanja zajedničkih odnosa na novim osnovama zavisiće od dubine i dinamike ekonomskih i političkih reformi. Od toga zavisi i odgovor na pitanje faktičkog uspostavljanja federativnih ili konfederativnih odnosa u Jugoslaviji neposredno i za budućnost.

☆
☆☆

U ovim dubokim i burnim promjenama, koje će opredijeliti budući razvoj, građani Bosne i Hercegovine imaju interes i valjane razloge da sagledaju svoju poziciju i položaj svoje republike u svemu tome. U tom cilju Bosna i Hercegovina mora stvarati sve pretpostavke, neposredno se angažovati i racionalno usmjeravati tri osnovna međuzavisna procesa:

1. konsolidavati i brže ostvarivati suštinske promjene privrednog i političkog sistema i demokratizacije ukupnog društvenog života;

2. zalagati se za očuvanje i razvoj jugoslovenske federativne zajednice na principima pune nacionalne ravnopravnosti, svojinskog i političkog pluralizma i ukupnih demokratskih odnosa i uporedo učvršćivati svoju suverenost, nedjeljivost i teritorijalni integritet, insistirajući na punoj ravnopravnosti sa svim ostalim republikama;

3. istovremeno se osposobljavati i za moguće druge opcije, uključujući konfederativnu, pa i nezavisni položaj Bosne i Hercegovine.

Zbog veoma nepovoljne privredne strukture i zaostajanja u privrednom razvoju, Bosna i Hercegovina će se, u odnosu na razvijene republike, sa mnogo više teškoća prilagođavati tržišnim uslovima privređivanja i drugim zahtjevima reforme. Računajući s tim, ona mora kontrolisati i krajnje racionalno koristiti svoja prirodna bogatstva i sve druge resurse, podsticajnim mjerama ubrzati novi investicioni ciklus i prestrukturiranje privrede i time olakšati uključivanje u jugoslovensku i svjetsku podjelu rada.

Smanjivanjem političkih tenzija, društvenu energiju treba usmjeriti na probleme privrednog, kulturnog i ukupnog društvenog razvoja. To će se postići naročito afirmacijom istorijske utemeljenosti i kontinuiteta Bosne i Hercegovine. Njen višenacionalni sastav ničim ne dovodi u pitanje njen identitet. Određujući ovu republiku prvenstveno kao jedinstvenu i nedjeljivu državu ravnopravnih građana, ona je u jednakoj mjeri domovina pripadniku svakog naroda i narodnosti i svakom čovjeku koji u njoj živi. Nema nikakvog osnova i opravdanja da se zbog navodnih specifičnosti ove republike ona različitim zabranama i ograničenjima „štiti" od demokratskih civili-

zacijskih procesa. Naprotiv, stabilnost, nacionalna i svaka druga ravnopravnost i zajednički život u Bosni i Hercegovini mogu se zaštiti i razvijati samo razvojem sloboda i demokratije.

Bosna i Hercegovina nema nikakvog razloga da sebe smatra ni više ni manje od drugih republika odgovornom za očuvanje i razvoj Jugoslavije. Također je sasvim neosnovana teza da su identitet i egzistencija Bosne i Hercegovine uslovljeni postojanjem Jugoslavije. Ni u tom pogledu pozicija Bosne i Hercegovine nije drugačija u odnosu na ostale republike. Kao država i demokratska zajednica Bosna i Hercegovina mora imati ravnopravan i nezavisan položaj u odlučivanju o uređivanju odnosa u jugoslovenskoj zajednici i suverena kada su u pitanju njeni interesi.

ANU BiH АНУ БиХ

KASIM I. BEGIĆ

# USTAVNA REFORMA I EKONOMSKI FEDERALIZAM

## I

Svaka rasprava o ustavnoj reformi u okviru federacije ima za pretpostavku preispitivanje i veće ili manje redefinisanje elemenata ekonomskog federalizma, iz najmanje dva razloga: prvo, što reforme ustava kao osnovnog pravno-političkog akta, kojim se utvrđuje opšti okvir unutar kojeg se uobličavaju i potvrđuju društveni odnosi, u osnovi su uslovljene ekonomskim faktorima, odnosno tehničko-tehnološkim inovacijama i razvojem proizvodnih snaga; drugo, promjene ove vrste imaju za ishodište stvaranje adekvatnog društvenog ambijenta za uspješan ekonomski razvoj kao osnovicu jačanja materijalnog i društvenog blagostanja. Stoga i potvrđivanje federalizma kao svojevrsnog procesa u kojem se kombinuju elementi uniformnosti i posebnosti, upravo se vrši putem različitih varijacija preraspodjele odgovornosti između federacije i federalnih jedinica u pogledu obezbjeđivanja društvenih pretpostavki za uspješan privredni i društveni razvoj. To znači da je, osim što ustavne promjene u domenu ekonomskog sistema pretpostavljaju redefinisanje opštih elemenata privrednog sistema, uključujući i promjenu osnovnog regulatora privrednih tokova, za federacije od posebnog značaja inoviranje ekonomskog federalizma, kojim se utvrđuje stepen koncentracije ekonomskih prerogativa na nivou federacije kao i dometi finansijske aktivnosti federacije i federalnih jedinica. Imajući u vidu činjenicu da, usprkos tome što je federalizam, prije svega, oblik podjele vlasti između federacije i federalnih jedinica i politički sistem koji se prihvata da bi se produbili raznovrsni zajednički politički ciljevi ujedinjenih zajednica i da su ovi „ciljevi uvijek djelimično a ponekad uglavnom ekonomske prirode", može se zaključiti da definisanje osnovnih elemenata ekonomskog federalizma determinira ustrojstvo ukupnih federalnih odnosa. Prema tome, karakter privrednog sistema, kojim se definiše ukupna društvena aktivnost u usmjeravanju tokova privređivanja, uslovljava i određenje ekonomskog federalizma kao izvedbenog elementa ekonomskog sistema, čime se u osnovi zauzimaju koordinate relevantne za ostale elemente federalnih odnosa.

## II

Za razliku od pravnog ili politikološkog pristupa, u ekonomskom pogledu problem federalizma je sasvim drugačiji. Naime, za pravno-politički aspekt federalizma od presudnog značaja je podjela vlasti, odnosno oblik koegzistencije vlasti i federacije i federalnih jedinica, pri čemu je od krucijalnog značaja za prirodu federalizma da li je riječ o izvornim ili „dodijeljenim" ovlašćenjima decentralizovanih nivoa vla-

sti. Međutim, za jedan uobičajen ekonomski pristup od značaja je činjenica da li se regulisanje privrednih tokova i finansijska aktivnost (formiranje i usmjeravanje sredstava na ime potreba javnog karaktera) vrši i od strane decentralizovanih nivoa vlasti, nezavisno od toga da li se radi o „delegiranoj" ekonomskoj i finansijskoj vlasti. Naravno, da ovo ne znači da ustavnopravno ustrojstvo federalnih odnosa nije od značaja za domete decentralizovane finansijske aktivnosti, pogotovo u pogledu funkcionalne povezanosti potreba i preferencija građana na pojedinim nivoima društveno-političke organizovanosti federacije.

Drugim riječima, ovo znači da ekonomski aspekt federalizma pretpostavlja znatno širi pristup od onog koji je uobičajan za pravni i politikološki, jer se njegove osnovne odrednice u dobroj mjeri relativiziraju. Otuda su i ne tako usamljena mišljenja da „usprkos ustavnih razlika, problemi centralnog i lokalnog finansiranja se u unitarnoj državi i u federaciji razlikuju više u stepenu nego u vrsti"[1]. Slijedeći ovo, nameću nam se dva zaključka. Prvo, pošto između dvije krajnosti, u kojem je finansijska aktivnost u potpunosti centralizovana ili, pak, u kojem u ovom domenu vlada svojevrsna finansijska anarhija, elementi federalnosti u finansijskoj aktivnosti se nameću sami po sebi ne samo u federacijama nego i u unitarnim državama. Drugo, imajući u vidu prirodu „fiskalnog federalizma", koji pretpostavlja kompromis između unitarne uprave i eksterne decentralizacije (ovo je, posljedica, prije svega, različitog karaktera potreba, odnosno javnog finansiranja, zavisno od toga da li je riječ o lokalnim, regionalnim, nadregionalnim ili, pak, o „nacionalnim" uslugama), privlačnost federalizma se upravo potencira sa ekonomske tačke gledišta[2].

Međutim, iako su naznačeni zaključci neosporni, oni ipak ne kazuju mnogo, jer svi sistemi u ekonomskom pogledu su manje ili više federalni, pa je očita tautologija tvrditi da je federalizam u ekonomskom aspektu optimalni oblik uprave. Otuda je, kako ističe W. E. Oates, stvarno pitanje u ekonomskom federalizmu iznalaženje odgovarajućeg stepena decentralizacije finansijske aktivnosti, odnosno „određenje optimalne strukture javnog sektora u smislu prenošenja odgovornosti donošenja odluka za pomenute funkcije na predstavnike interesa odgovarajućih decentralizovanih jedinica društva"[3].

Imajući u vidu složenost u iznalaženju istaknutog stepena decentralizacije finansijske aktivnosti, kao i odsustvo univerzalne formule, čak i kada se radi o federacijama sa istovrsnom ekonomsko-političkom strukturom, sasvim je razumljivo da svaka federacija ponaosob vrši različite varijacije u pogledu institucionalne osnove finansijske aktivnosti. U tom smislu podjela finansijske nadležnosti i u okviru jedne iste federacije doživljava u relativno kratkom periodu različite transformacije, pri čemu treba imati u vidu činjenicu da ne samo brojni faktori ekonomske, političke i socijalne prirode vrše konstantan „pritisak" u ovom domenu nego je i u mnogim slučajevima neminovno uključen izbor između društveno poželjnog i ekonomski mogućeg, sa stanovitim pojavama društvenog gubitka u odnosu na namjeravani neto društveni efekat.

[1] U. Hicks, Public Finane, London 1955, str. 224

[2] O optimalnom odnosu između centralizacije i decentralizacije javnih funkcija i javnih rashoda, vidjeti šire: W. Wittmann, Oeffentiche Finanzen, Hamburg 1978, str. 200 — 204.

[3] W. E. Oates, Fiscal Federalism, New York 1972. str. 29.

Iako ne postoji naznačena univerzalna formula vezana za institucionalnu osnovu finansijske aktivnosti u federacijama, neki elementi finansiranja na više nivoa, koji ulaze u tzv. zajedničke imenitelje federalizma, nameću se sami po sebi. Naime, već je pomenuto da federalizam sa finansijske tačke ima niz prednosti u odnosu na unitarni oblik vlasti zbog mogućnosti kombinacije crta unitarizma i decentralizacije. Međutim, ova ocjena vrijedi kao generalna s obzirom da se nije imala u vidu činjenica da pojedini sektori finansijske aktivnosti imaju različite „afinitete" prema centralizaciji odnosno decentralizaciji. Imajući u vidu konceptualizaciju strukture i uloge javnog sektora R. Musgrave, što je i odgovor na tri osnovna pravca u kojima je ekonomija slobodnog tržišta sklona da zataji[4], kao opšti zaključak se nameće neophodnost diferenciranog pristupa u utemeljenju istaknutog stepena decentralizacije.

Upravo privlačnost finansijskog federalizma se najjasnije uočava kod alokacije, jer, na jednoj strani, centralna vlada obezbjeđuje sredstva za pokriće potreba od „nacionalnog interesa" za sve građane u federaciji, a na drugoj strani, autonomno finansiranje na nivou federalnih jedinica omogućava da one vode selektivnu politiku finansiranja prema preferencijama njenih građana. U pogledu socijalnih efekata, što pretpostavlja ostvarivanje „najpravednije raspodjele", neophodno je učešće svih nivoa vlasti i visok stepen usaglašenosti pri korišćenju pojedinih mjera redistributivnog učinka. Napokon, za stabilizacione učinke finansijskog sistema pretpostavka je ne samo visok stepen usaglašenosti nego i vrlo često uniformna rješenja, jer u ovom domenu primarna je odgovornost centralnih organa.

Znači, ma koliko isticali privlačnost finansiranja na više nivoa, moramo se složiti sa konstatacijom da funkcionalna osnova finansijske aktivnosti pretpostavlja diferenciran pristup u iznalaženju optimalnog stepena decentralizacije. Drugim riječima, to znači da je kod alokacije decentralizacija neophodna, kod redistribucije poželjna, a kada se radi o stabilizacionom aspektu sistema finansiranja, decentralizacija je više izuzetak nego pravilo. Treba skrenuti pažnju na činjenicu da je naznačena opšta konceptualizacija optimalnog stepena decentralizacije svojstvena tržišnim privredama, u kojima tržište i ekonomske zakonitosti sa slobodom izbora i potrošača i proizvođača predstavljaju osnovni „mehanizam" usmjeravanja tokova društvene reprodukcije. Stoga, i ukupna društvena aktivnost u ovom domenu ima supsidijarni značaj i korektivni učinak u odnosu na tržište, tako da sredstva ekonomske politike, pogotovo decentralizovanih nivoa vlasti, kojima se dovodi u pitanje tržište imaju dvije stanovite slabosti: prvo, na taj način se smanjuje stepen ekonomske efikasnosti koji obezbjeđuju tržišne zakonitosti; drugo, razbija se jedinstveno privredno područje sa slobodnom cirkulacijom roba, kapitala, rada i drugih elemenata privređivanja u federalnim okvirima. Na drugoj strani, društvena aktivnost u usmjeravanju privrednog i društvenog razvoja kojom se ne dovodi u pitanje opšti okvir tokova privređivanja ima više sklonosti i pozitivnih učinaka ukoliko se vrši na decentralizovanim nivoima vlasti.

Imajući u vidu naznačeno o optimalnom obliku finansijske aktivnosti, isto tako i u pogledu ostalih elemenata „ekonomskog federalizma" kojima se regulišu pravila ponašanja u privređivanju i usmjeravaju tokovi reprodukcije, neophodan je diferenciran pristup. U najkraćem, u strukturi sredstava ekonomske politike treba istaći da se najveći stepen centralizacije odnosno koncentracije ovlašćenja na federalnom nivou odnosi na monetarni sistem (novčana jedinica, emisija novca, platni pro-

[4] R. A. Musgrave, Teorija javnih finansija, Beograd 1973, str. 3 – 21. i 145 – 146.

met, održavanje likvidnosti itd.) i monetarnu politiku (stabilnost nacionalne valute preko usmjeravanja i kontrole komercijalnog bankarstva, politike kamatnih stopa, operacija na tržištu kapitala itd.). Naglašena koncentracija ovlašćenja na federalnom nivou odnosi se i na vanjsku trgovinu, tako da se i instrumenti ove politike (carinski sistem, devizni sistem, trgovinski sporazumi itd) nalaze u federalnim rukama, s tim da treba primijetiti da se u utvrđivanju federalne politike međunarodne trgovine vodi računa o njenim efektima na privredu federalnih i regionalnih jedinica u pravcu razvoja međunarodne konkurentske privredne aktivnosti i u „pogođenim" federalnim jedinicama.

Ostala sredstva ekonomske politike kojima se, u odnosu na monetarnu, fiskalnu i vanjsko-ekonomsku politiku, utemeljuju tzv. izvedbene politike (industrijska, energetska, obrazovna, regionalna, naučna, poljoprivredna i druga politika) imaju više decentralizovan karakter, iako treba primijetiti da opštu osobenost savremenog federalizma čini objedinjavanje aktivnosti i federalnih i decentralizovanih nivoa vlasti u povodu obezbjeđivanja vitalnih pretpostavki za privredni i društveni razvoj. Naime, najnoviji razvoj federalizma, od pedesetih godina pa nadalje, kojem nije svojstveno strogo podvajanje funkcija između federacije i federalnih jedinica, potencira zajedničku akciju i zajedničke zadatke[5] svih nivoa vlasti za postizanje određenih efekata od najšireg interesa, odnosno zajednički angažman čak i u onim sektorima koji su tradicionalno bili u isključivoj nadležnosti federacije ili federalnih jedinica. Stoga, mnogi ističu da „osnovno pitanje nije više određivanje ovog ili onog nivoa vlasti koji će obezbijediti određenu službu koliko traženje zajedničkog angažmana koje bi se pokazalo najefikasnijim"[6].

Upravo fiskalna politika, kao najznačajniji elemenat makroekonomske politike u federacijama, predstavlja tipičan primjer međusobnog prožimanja raznovrsnih ciljeva ekonomskog razvoja i zajedničke aktivnosti federacije i federalnih jedinica. Osim toga, fiskalna politika, kojom se utvrđuju dometi finansijske aktivnosti, predstavlja osnov za niz drugih izvedbenih ekonomskih politika (politika cijena, politika raspodjele i upotrebe dohotka, regionalna politika, politika javnog sektora u privredi itd.), koje su izraz jačanja ekonomskih i socijalnih funkcija države u savremenim uslovima. Posebno značajan zadatak fiskalne politike u federacijama odnosi se na finansijsko izravnavanje kao jedan od temeljnih elemenata ekonomskog federalizma i ukupne federalne strukture.

III

Finansijsko izravnavanje, odnosno međubudžetski transferi kao njegov najznačajniji dio, u osnovi predstavlja odgovor na, pored standardnih ekonomskih problema svake državne zajednice, tri vodeća ekonomska problema sa kojima se susreću u većem ili manjem intezitetu sve federacije. Prvo, riječ je o klasičnom federalnom problemu koji se tiče ostvarivanja ravnoteže između ustavom utvrđenih funkcija (potre-

[5] Šire: H. H o l m s, Finanzwissenschaft, knj. IV, Berlin — New York 1974, str. 172 — 175.

[6] S. M u s h k i n — R. A d a m s: Emerging Patterns of Federalism, National Tax Yournal, vol 19/1966, str. 225 — 247. Up.: W. E. O a t e s, nav. dj., str. 17.

ba) i finansijskih ovlašćenja pojedinih nivoa vlasti, kao i materijalne osnove za obavljanje utvrđenih zadataka. Kao što je za duži vremenski period nemoguće izvršiti trajniju raspodjelu funkcija, isto tako ništa manji problem nije i adekvatno tome obezbijediti finansijska sredstva svakom od pojedinih nivoa vlasti, bilo iz izvornih prihoda bilo, pak, od transfera. Osnovni uzrok koji uslovljava naznačenu neravnotežu jeste činjenica da zadaci pojedinih nivoa vlasti ne zavise od njihovih fiskalnih kapaciteta (kao i fiskalnog pritiska), jer federalne jedinice imaju istovrsnu funkcije i zadatke, a vrlo različitu materijalnu osnovu za njihovo obavljanje. Otuda se i dobar dio uređivanja finansijskih odnosa u federacijama iscrpljuje na postizanje ravnoteže između potreba i prihoda, kao i na ujednačavanje fiskalnog pritiska u odnosu na usluge javnog sektora u pojedinim federalnim jedinicama. U osnovi, naznačena neusklađenost mogla bi se riješiti na dva načina: ili smanjenjem funkcija federalnih jedinica, odnosno njihovim odricanjem u korist federacije, čime se bitno narušavaju principi federalizma ili, pak, transferiranjem sredstava sa federacije na federalne jedinice, što je daleko češći slučaj u svim federacijama, s obzirom da je on daleko primjereniji prirodi federacije shvaćene kao zajednice zajednica.

Drugi osnovni problem ekonomskog karaktera u federacijama odnosi se na neravnomjeran privredni razvitak pojedinih federalnih jedinica. Ovo predstavlja jednu od odlika federalnog sistema, jer nastanak federacije se vezuje za zajedničke interese federalnih jedinica, pri čemu se „poštuju" njihove specifičnosti, između ostalog, i za samostalni privredni razvoj. Drugim riječima, do određene granice ovo i ne predstavlja neki poseban problem u federaciji. Međutim, kako je federacija i okvir za prevazilaženje naslijeđene heterogenosti, pored ostalog i u ekonomskom razvoju, i ukoliko se ove razlike povećavaju i postaju suštinske, u najmanju ruku građani siromašnih federalnih jedinica će protestovati. Ovo će se desiti pogotovo u dva slučaja; prvo, kada je privredna zaostalost pojedinih federalnih jedinica za federalnim prosjekom rezultat nedovoljnih resursa i istorijskih okolnosti, tako da i natprosječan napor građana nema za rezultat prosječne uslove života i rada; drugo, kada je relativna nerazvijenost dobrim dijelom rezultat federalne ekonomske politike i, shodno tome, nepovoljne strukture privrede siromašnih federalnih jedinica, što je naročito evidentno u uslovima naglašenog državnog intervencionizma u privredi.

U osnovi, u ovom domenu nameće se dilema između „efikasne" i „pravične" ekonomije, odnosno ostvarivanje ravnoteže između ekonomskih i političkih „obračuna" u korelaciji sa osnovnim ciljem regionalne politike u federalnim okvirima, a to je da prosječan prihod po stanovniku u siromašnim federalnim jedinicama u najmanju ruku ne pada i ne doživljava pogoršanje u odnosu na druge federalne jedinice. Prema tome, federalna raspodjela dohotka, što pretpostavlja svojevrsnu redistribuciju u odnosima između federalnih jedinica novostvorene vrijednosti, treba da omogući da se radni, privredni i drugi resursi ohrabre i zadrže u siromašnijim federalnim jedinicama[7], a da napor učinjen u tom pravcu ima za rezultat doprinos ekonomskom napretku zemlje kao cjeline.

Treći problem ekonomske prirode, za razliku od prethodnih koji su tradicionalni, izraz je procesa ostvarivanja federalizacije i kao takav u osnovi ukazuje u kojoj mjeri se ostvaruje koncept kooperativnog federalizma. Riječ je o različitim javnim

[7] Uporedi: A. H. B i r c h, Intergovernmental Financial Relations in New Federations, Federalism and Economic Growth, London 1964, str. 116 — 117.

službama (obrazovanje, kultura, zdravstvo, socijalno osiguranje, itd.) koje su u nadležnosti federalnih jedinica, ali iz brojnih razloga ekonomske, političke i socijalne prirode poželjna je u ovom domenu određena uloga federalne uprave u najmanje dva vida: kao subjekt koordinacije u pružanju ovih javnih usluga, s obzirom da je u pomenutim službama evidentno preplitanje interesa i federalnih jedinica i federacije te u ulozi korektora u smislu obezbjeđivanja „nacionalnog" minimuma ovih usluga i u najsiromašnijim federalnim jedinicama.

Naznačena tri osnovna problema ekonomske prirode u svom kvantitativnom izrazu najilustrativnije ukazuju na disparitete u „kvaliteti života i rada" u pojedinim djelovima federacije i, shodno tome, dobrim dijelom predstavljaju pokazatelje uspješnosti ili neuspješnosti funkcionisanja federacije shvaćene kao okvira za prevazilaženje naslijeđene heterogenosti ujedinjenih zajednica. Pitanje smisla federacije će se nametnuti samo po sebi ukoliko se naznačeni problemi oštrije iskazuju, a pogotovo ukoliko tendencije idu ka uvećanju dispariteta između federalnih jedinica.

Pošto je riječ o problemima univerzalnog karaktera, sasvim je razumljivo da u osnovi imamo u svim federacijama dva dominantna oblika finansijskog izravnavanja, zavisno od toga da li su oni upravljeni na izjednačavanje „javnog blagostanja" (tzv. političko izravnavanje) ili, pak, na ravnomjerni regionalni privredni razvoj (tzv. ekonomsko izravnavanje). Prvi oblik se odnosi na međubudžetske transfere, u pravilu iz budžeta federacije u budžete „siromašnih" federalnih jedinica, čime se uvećava obim društvene potrošnje na decentralizovanim nivoima vlasti i na taj način nivelišu u federalnim okvirima opšti i zajednički uslovi života i rada svih građana. Drugi oblik finansijskog izravnavanja veže se za regionalnu finansijsku politiku, odnosno za podsticanje privrednog razvoja nerazvijenih federalnih jedinica korišćenjem brojnih instrumenata poreske politike i politike javnog finansiranja kojima se u nerazvijenim područjima ohrabruju investiciona ulaganja i time uvećava proizvodnja i zaposlenost. Iako je riječ o relativno različitim oblicima finansijskog izravnavanja, koji se međusobno diferenciraju i po zadacima i po mehanizmima formiranja i usmjeravanja sredstava, treba istaći da se oni međusobno uslovljavaju i prepliću, i to ne samo zbog činjenice što u osnovi imaju jedinstven cilj da se obezbijedi ravnomjerna raspodjela „kvalitete života i rada" u federalnim okvirima nego i što njihova efikasnost pretpostavlja sinhronizovano djelovanje i različitih subjekata i raznovrsnih aktivnosti koje se preduzimaju u ovom domenu. Pri tome, treba naglasiti da između ova dva oblika finansijskog izravnavanja primarnu ulogu imaju međubudžetski transferi, jer pružanjem tzv. nacionalnog minimuma javnih usluga, odnosno opštih i zajedničkih uslova života i rada po „cijeni koštanja" koja je ispod ili u najmanju ruku na nivou prosječnog fiskalnog opterećenja u federalnim okvirima, stvaraju se pretpostavke za realizaciju ostalih fiskalnih stimulansa upravljenih na sužavanje razlika u ekonomskom razvoju pojedinih federalnih jedinica i na taj način postiže tzv. ekonomska ravnopravnost.

Ne ulazeći u analizu osnovnih elemenata međubudžetskih transfera, što se, u prvom redu, odnosi na obim transfera, odnosno veličinu dotacione privrede, kao i strukturu transfera, što pretpostavlja da se ne samo pri utvrđivanju politike finansijskog izravnavanja uzmu u obzir različiti faktori skromnih fiskalnih kapaciteta pojedinih federalnih jedinica nego i da se istovremeno postignu ciljevi i raspodjele i preraspodjele dohotka u federalnim okvirima — treba podvući da međubudžetski transferi kojima se ostvaruje „ravnomjerna raspodjela kvalitete života" predstavljaju nezamjenjiv elemenat u federalnoj strukturi. Osim toga, finansijsko izravnavanje je prevazi-

šlo svoj klasični i prvobitni zadatak koji se iscrpljivao finansijskom potporom najsiromašnijih federalnih jedinica, jer u savremenom federalizmu ne samo da je postao temeljni elemenat fiskalnog federalizma nego i sinonim za efikasnu organizaciju i funkcionisanje finansijske aktivnosti kao osnove ukupne ekonomske i socijalne uloge države u tržišnoj privredi.

## IV

U okviru aktuelne ustavne reforme u našoj zemlji, nema sumnje da jedan od složenijih i spornih problema jeste „ekonomski federalizam", i to ne samo radi njegovog značaja za ukupne federalne odnose nego i zbog činjenice da trenutne napetosti između federalnih jedinica svoje izvorište i pojavni izraz imaju u brojnim faktorima koji ulaze u krug tzv. federalne raspodjele dohotka. Drugim riječima, to znači da ustavna reforma, uporedo sa redefinisanjem opštih elemenata privrednog sistema treba da inovira i ekonomski federalizam kojim se utvrđuje stepen koncentracije ekonomskih prerogativa na nivou federacije i federalnih jedinica. Kako tržišna privreda pretpostavlja inoviranu ekonomsku ulogu države, sa osloncem na instrumente makroekonomske politike (monetarna, fiskalna i vanjskoekonomska politika), ali i sa definisanim javnim sektorom kao pretpostavkom tržišne privrede, na taj način se u osnovi determinira i ekonomski federalizam primjeren promjenama opštih elemenata ekonomskog sistema.

Treba istaći da aktuelnu visoku napetost u tzv. federalnoj raspodjeli dohotka generiraju, pored faktora opšteg karaktera, dvije vrste ekonomsko-političkih faktora: prvo, duboka ekonomska kriza jugoslovenske privrede, koja je u osnovi rezultat netržišnog privređivanja, čime se u uslovima naglašenog ekonomskog seperatizma federalnih jedinica i odsustva tržišta kao koordinatora tokova društvene reprodukcije javlja potreba za međuregionalnom administrativnom preraspodjelom dohotka; drugo, podvojenost jugoslovenske privrede na razvijene i nerazvijene federalne jedinice, čije se razlike u stepenu privrednog razvitka i u opštim i zajedničkim uslovima života i rada sve više produbljuju, što je rezultat nekritičkog redukovanja uobičajenog finansijskog izravnavanja u federacijama.

Naime, brojni ekonomsko-politički i istorijski faktori koji su generirali podvojenost jugoslovenske privrede na razvijene i nerazvijene regione, nisu se ranije nametali u nekom oštrijem socijalno-političkom tonalitetu, iz jednostavnog razloga što su oni bili integralni dio ekonomske politike Jugoslavije (nisu bili sporni pravci razvoja: industrijalizacija pedesetih godina, preferiranje prerađivačkih kapaciteta od sredine šezdesetih godina, te izvozna orijentacija privrede u posljednjoj deceniji), i nužno međuregionalno prelijevanje novostvorene vrijednosti smatralo se kao cijena tzv. zajedničkog života i rada u federaciji, a istovremeno finansijskom aktivnošću federacije nastojao se amortizovati depresirani položaj pojedinih federalnih jedinica. Međutim, ustavnim promjenama sedamdesetih godina, inauguriše se koncept tzv. nacionalnih ekonomija, koji je u osnovi doveo u pitanje ekonomsko zajedništvo federalnih jedinica i u njegovom užem ekonomsko-socijalnom određenju. Dotadašnja labava integracija pojedinih regiona na osnovu slabašnih ekonomskih zakonitosti, u uslovima samostalnog privrednog razvoja pojedinih federalnih jedinica, značila je otvaranje procesa dezintegracije jugoslovenske privrede u republičko-pokrajinskim granicama. Suviše je optimistički definisana dvostruka uloga jedinstvenog jugoslovenskog tržišta, i kao temeljne komponente jedinstvenog privrednog područja i kao ko-

hezionog faktora jugoslovenske privrede. Ako se ima u vidu stepen razvijenosti, kao i različita struktura privrede pojedinih republika, prenaglašen republički etatizam u privredi„ zatim skromne ekonomske funkcije federacije, te slaba zaštita „jedinstvenog tržišta" od strane federacije, razumljiva je sva veća autarhija regionalnih privreda, što se posebno ispoljava u procesu teritorijalizacije sredstava akumulacije i sve većem padu tzv. međurepubličke razmjene robe.

To znači da prevazilaženje problema ekonomskog federalizma, u prvom redu, pretpostavlja utemeljenje privrede na integralnom tržištu, što će neminovno značiti razbijanje administrativnih prepreka slobodne (ekonomske) cirkulacije roba, rada i kapitala na jugoslovenskom privrednom području, a na drugoj strani, definisanje uobičajenog finansijskog izravnavanja u federalnim okvirima. Tek u drugom planu su promjene koje se odnose na ustavno utvrđivanje stepena koncentracije ekonomskih funkcija na nivou federacije odnosno federalnih jedinica. Naime, ukoliko se uporedi naznačena koncentracija ekonomskih kompetencija u federacijama sa tržišnom privredom i postojećih ustavnih rješenja, može se zaključiti da nema većih odstupanja (jedinstven monetarni sistem, carinski sistem, devizni sistem, kreditni sistem, jedinstvene osnove poreskog sistema, te zajednička monetarna, devizna, kreditna, carinska i vanjskoekonomska politika) u pogledu koncentracije ovlašćenja na federalnom nivou. Međutim, pravi problem ekonomskog federalizma u jugoslovenskim uslovima je opštijeg karaktera u odnosu na podjelu ekonomskih i finansijskih ovlašćenja i on proističe iz opštih elemenata privrednog sistema i ekonomske politike, čiju osnovu čini netržišno privređivanje i naglašeno administriranje u privredi. Ovo ne znači da su postojeća rješenja optimalna. U ovom domenu neophodno je ustavnom reformom definisati niz pitanja, što su posljedica inovirane ekonomske uloge države, a u prvom redu utvrđivanje regulativnih i operativnih ekonomskih funkcija federacije, uključujući i razmjere finansijskih ovlašćenja „savezne vlade", zatim javno zaduživanje i ekonomsku ulogu budžeta, te finansijsku samostalnost federalnog budžeta. Iz ovog ugla se čini suviše „isforsirana" dilema u aktuelnoj" ustavnoj raspravi" o jedinstvenom ili pak o jedinstvenim osnovama poreskog sistema, jer nije sporno da izvorna finansijska ovlašćenja imaju i federacija i federalne jedinice. To znači da je postojeće ustavno rješenje iz 1988. — jedinstvene osnove poreskog sistema — čini se i najoptimalnije jer pretpostavlja diferencirano eksponiranje federacije odnosno federalnih jedinica zavisno od toga kakva je priroda i značaj pojedinog poreskog oblika za jedinstvo društveno-ekonomskog sistema, a u pogledu finansiranja pojedinih potreba društvenog karaktera zavisno od njihove prirode i interesa koji dominira (federalni, republički, regionalni odnosno lokalni). Istovremeno, na ovaj način se omogućava ostvarivanje onog što je zajedničko svim federacijama, a to je da se ne može dovesti u pitanje finansijska autonomnost federalnih jedinica kao pretpostavka osnovnog federalnog principa — posebnosti u jedinstvu. Ne isključujući još uvijek prisutni „zurovski sindrom" i u tzv. federalnoj raspodjeli dohotka (isticanje u prvi plan raspodjele odnosno preraspodjele dohotka, a zanemarivanje njegovog stvaranja), čime se nazire i eventualno dublji razlog za utemeljenje poreskog sistema kao instrumenta tzv. regionalne (republičke) preraspodjele dohotka, glavni argumenat zagovornika jedinstvenog poreskog sistema jeste da se na taj način rješavaju gotovo svi problemi fiskalnog sistema. Pri tome se zanemaruje činjenica da sadašnjih šest ili osam poreskih sistema po svim svojim relevantnim elementima predstavljaju „produžetak", da slijede jedinstveni poreski sistem koji je postojao do sredine sedam-

desetih godina i da stoga nije problem jedan unificirani ili više harmonizovanih poreskih sistema, nego utemeljenje efikasnog poreskog sistema koji u tržišnim uslovima sa preferiranim individualnim interesima obezbjeđuje njihovo artikulisanje u okviru užih ili širih društvenih zajednica.

U užem smislu, osnovni problem ekonomskog federalizma u jugoslovenskim uslovima jeste neefikasno finansijsko izravnavanje, ali se i od strane „ustavotvorca" i od učesnika u „ustavnoj raspravi" ovo pitanje u suštini trenutno zaobilazi. U postojećem ustavnom rješenju, kao i u njegovoj operacionalizaciji, zajednički imenitelj oba vida finansijskog izravnavanja (i međubudžetski transferi i regionalna finansijska politika) čini njihovo nekritičko redukovanje po svim elementima i u odnosu na finansijsku teoriju i u odnosu na iskustva drugih federacija. U najkraćem, redukcija kod međubudžetskih transfera odnosi se, u prvom redu, na ustavno definisanje ciljeva ovog instituta, zatim procjene fiskalnih kapaciteta i fiskalnog pritiska pojedinih federalnih jedinica, odsustvo razuđene strukture transfera u odnosu na uzroke koji dovode do disparitеta u obimu i strukturi potreba društvenog karaktera koji se obezbjeđuju u pojedinim federalnim jedinicama. Isto tako, regionalna finansijska politika i regionalni privredni razvoj, umjesto da budu integralni dijelovi razvojne politike kojima će se, uz „finansijsku potporu federacije", na bazi podjele rada i kooperacije zasnovane na komparativnoj prednosti pojedinih regiona, ostvarivati ravnomjeran privredni razvoj, redukovani su uglavnom na podsticanje privrednog razvoja nerazvijenih iz Fonda federacije. Osim naznačene disonatnosti u odnosu na teoriju i iskustva drugih federacija, zajedničku karakteristiku oba vida finansijskog izravnavanja čini i odsustvo funkcionalne veze između faktora finansijskog izravnavanja i dimenzioniranja dometa tzv. međurepubličke solidarnosti. Naime, osnovni faktori koji determiniraju finansijsko izravnavanje u svom punom intezitetu se nameću u posljednjih petnaestak godina, tako da je za normalno očekivati da i dometi izravnavanja budu utemeljeni u istom intezitetu, odnosno funkcionalno povezani sa faktorima koji ih i uslovljavaju. Međutim, analiza ukazuje na odsustvo bilo kakve korelacije između „novih i obimnijih" faktora i instrumenata i mjera u okviru finansijskog izravnavanja, odnosno „sistemska rješenja" su ostala ista, a obim sredstava na ime finansijskog izravnavanja je osjetno smanjen. Stoga i naslijeđene heterogenosti u ekonomskom razvoju, odnosno razlike u „kvaliteti života i rada" između federalnih jedinica, ne samo da se zadržavaju nego one imaju od sedamdesetih godina tendenciju znatnog produbljavanja. Ako se imaju u vidu pokazatelji o privrednom razvoju pojedinih federalnih jedinica, o društvenom proizvodu po stanovniku, o zaposlenosti, o sredstvima javnog (društvenog) finansiranja i niz drugih podataka o polarizaciji federalnih jedinica, onda se može zaključiti da je jugoslovenska federacija vrlo blizu kritične tačke u kojoj se postojeće kvantitativne razlike između federalnih jedinica transformiraju u kvalitativne osobenosti, čime i svaka rasprava o federaciji i ekonomskom federalizmu postaje izlišna.

Imajući u vidu ne samo ekonomski nego i politički značaj „ekonomskog federalizma", kao i u tržišnim uslovima neminovno još veću polarizaciju jugoslovenske privrede i društva na „sjever" i „jug", što je posljedica depresirane strukture privrede i niza drugih neekonomskih faktora ekonomskog kolapsa pojedinih federalnih jedinica, onda nema sumnje da redefinisanje postojećeg finansijskog izravnavanja, prema uobičajenoj „raspodjeli kvalitete života i rada" u drugim federacijama, zaslužuje da se nađe u istoj ravni sa promjenama opštih elemenata ekonomskog sistema. Ukoliko se ostane pri postojećem tretmanu finansijskog izravnavanja, usuđujem se ustvrditi da

će to biti značajan, a vjerovatno i presudan, limitirajući faktor ustavne reforme u cjelini.

ANU BiH
АНУ БиХ

ISMET DAUTBAŠIĆ

# USTAVNOPRAVNA REFORMA I FINANSIJSKI SISTEM

O tome da je jugoslovenski finansijski sistem potrebno reformisati posebno njegov fiskalni dio, nema nikakve sumnje[1]. Dileme se, pak, javljaju kod pitanja kako ga reformisati i kakve će biti posljedice reforme. I pravnici i ekonomisti u tome su nejedinstveni i nude rješenja koja su više pod uticajem političkih konsidenacija nego što predstavljaju plod stručnih i naučnih razmatranja.

Finansijski odnosi u savremenim državama opredijeljeni su političkim odnosima i mogu se posmatrati kako u zavisnosti od ovlašćenja, nadležnosti i zadataka koji su povjereni raznim državnim organima tako i s obzirom na finansijska sredstva koja im stoje na raspolaganju.

Te finansijske odnose možemo sagledati na osnovu tzv. finansijskog suvereniteta, pomoću kojeg organi vlasti i upravljanja različitih nivoa dobivaju određeni broj zakonskih ovlašćenja na osnovu kojih regulišu finansijske odnose na svojoj teritoriji.

Premda je odlučivanje o državnim finansijama eminentno političko pitanje, to odlučivanje treba ipak biti potkrijepljeno stručnim argumentima. Zato ću upozoriti na nekoliko problema s kojima će se morati uhvatiti ukoštac svaka koliko-toliko stvarna finansijsko-pravna reforma u našoj zemlji.

Finansijski sistem neke države može se u opštem smislu označiti kao regulisanje njenih prihoda (finansijsko zakonodavstvo), njihovo ubiranje (finansijska uprava) i njihov utrošak (budžetsko pravo). U užem smislu, on se, prije svega, primjenjuje u savremenim zapadnoevropskim zemljama (SR Njemačka, Švicarska, Austrija i dr.), gdje je usvojen pojam podjele nadležnosti uprave (vlade) i zakonodavstva (parlamenta) u finansijskom sektoru i time povezana podjela dohotka između federacije i njenih članica. Ovo terminološko sužavanje na federativni sistem ukazuje na značaj koji u tom sistemu imaju finansijski propisi. Zato se finansijski sistem i naziva „težištem" federalizma, a ono može važiti kao probni kamen samostalnosti federacije i njenih članica.

U složenim državama koje su uređene na federativnoj osnovi, pitanje finansijskog suvereniteta (IUS imperijum) složenije je nego u unitarnim, zato što u federativno uređenim državama postoje tri različita nivoa organa vlasti sa svojim pravima i obavezama. To su organi federacije, članice federacije i lokalni javnopravni kolektiviteti.

[1] Ovdje će biti riječi samo o onom dijelu finansijskog sistema koji se odnosi na pitanja tzv. javnih finansija, a ne i o dijelu koji se obično u literaturi i zakonodavstvu situira u tzv. monetarne finansije.

Kako se našom ustavnopravnom reformom želi obezbijediti proces bržeg i lakšeg uključivanja u zapadnoevropske ekonomske i društveno-političke procese, to je nužno ukazati i na sistem, metode i trendove u javnim finansijama koji su poznati u zapadnom svijetu i sa kojim treba računati tokom nove transformacije finansijskog sistema naše zemlje. Izlaganje koje slijedi upravo će biti posvećeno toj problematici.

Kad je riječ o sistemima uređivanja finansijskih odnosa, u savremenim zemljama Zapada valja ukazati ovom prilikom na slijedeće:[2]

*Sistem učešća.* Finansijsko zakonodavstvo i uprava ovdje su u rukama pojedinih federalnih država. Federacija dobiva od članica samo tzv. „matrikularne prihode", tj. doprinose za pokriće troškova koji nastaju pri izvršavanju njenih zadataka koje su joj povjerile države članice. Ovakav postupak se često može primijetiti na početku federativnih ujedinjavanja, kada se na savez prenosi samo manji broj zadataka. Time se čuva nezavisnost država, ali do poteškoća dolazi kada se sve više nagomilavaju zadaci i poslovi saveznih organa, pošto se federacija, prije svega, mora starati o jednoobraznosti životnih uslova na cjelokupnom području (saobraćaj, obrazovanje, socijalna zaštita, odbrana itd.).

U ovom sistemu federacija i federalne jedinice funkcionišu jedne pored drugih, svaka u svom području kao samostalne, nezavisne i suverene države.

*Konkurentni sistem.* U ovom sistemu federacija i članica samostalno stvaraju sredstva koja su im potrebna i raspolažu vlastitim finansijskim i upravnim zakonodavstvom. Postupajući prema ovom principu, federativna nezavisnost saveza ostaje sačuvana za razliku od sistema učešća. Nedostatak je u duplicitetu finansijskog upravljanja, prije svega, u konkurenciji između federacije, s jedne strane, i članica, s druge strane, unutar istih finansijskih odnosa (npr., kod poreza). Građanin i preduzeće se u takvom slučaju mogu dva puta pozivati na uplatu finansijskih dažbina. On mora, eventualno, kako svojoj federaciji tako i državi, odnosno republici u kojoj stanuje, uplatiti porez na dohodak ili neki drugi poreski oblik. Pri tome, ne vrši se nikakvo izjednačavanje između finansijski jakih i slabih država, odnosno republika.

*Sistem odvajanja.* Separacija počiva na principu podjele prihoda prema vrstama putem jednog unaprijed sastavljenog dogovora ili ustava. Federacija i članice, odnosno republike, imaju ovdje odvojenu nadležnost uprave i zakonodavstva za prihode koje treba da uberu. Sistem se trudi da sprovede čisto razlučivanje kompetencija u finansijskim odnosima. Nedostatak je u njegovoj krutosti. U nekom određenom trenutku mogla bi, recimo, raspodjela pojedinačnih poreza — kad se gleda prema troškovima koji nastaju pri ispunjavanju zadataka koji su nametnuti članicama federacije, kao i pojedinačnim državama i federaciji — dovesti do različitih opterećenja, jer se troškovi vremenom mijenjaju. Isto tako, prihodi koji idu u budžet država članica i federacije mogu, zavisno od ekonomskog položaja i konjunkture, varirati na različite načine. Time nastaju dispariteti između prihoda federacije i njenih članica, koje ovaj sistem nije u stanju da uskladi. Iz tog razloga, on se najčešće dopunjava jednim posebnim finansijskim izravnanjem (tzv. harmonizacija). Međutim, na taj način ne uklanjaju se problemi koji leže u različitim finansijskim sistemima pojedinih članova federacije i različitom pribavljanju prihoda prema teritorijalnoj pripadnosti, niti problemi koji nastaju u podvojenosti finansija Federacije i njenih članica. Posljedica

[2] Dr Božidar R a i č e v i ć: Osobenosti razvoja fiskalnog sistema u uslovima federativnog uređenja Jugoslavije, Ekonomski institut, Beograd 1977, str. 23 — 25.

toga je da se pojavljuju tendencije čiji je cilj jedinstven finansijski i upravni sistem još kod samog odvajanja prihoda prema vrstama dohotka (od rada, kapitala, imovine i sl.).

Separacija može biti slobodna i vezana. O slobodnoj govorimo kada i članice i savez samostalno biraju koje i kolike poreze mogu zavoditi, a vezana kada se unaprijed nekim aktom (ustav, dogovor, zakon i sl.) odredi šta kome pripada od poreskih ovlašćenja. Slobodna separacija neosporno je mnogo rjeđi oblik uređivanja finansijskih ovlašćenja u savremenim federacijama.

*Sistem povezivanja* (zajednica). Ovaj metod treba da izbjegne nedostatke kojima je opterećen sistem razdvajanja. Na osnovu jednog jedinstvenog zakonodavstva i uprave, ovdje se raspodjeljuju ukupni, zajednički postignuti prihodi ili prema jednom određenom generalnom ključu ili, pak, prema različitim kvotama za razne prihode. Sistem ima, s obzirom na različite finansijske potrebe pojedinih članova, prednost, koja se sastoji u većoj fleksibilnosti. Ali on ne mora da uzima u obzir disparitete koji nastaju na strani rashoda i zato mu je također potrebna, s vremena na vrijeme, dopuna jednim dodatnim finansijskim, odnosno jednim novim utvrđivanjem kvota učešća. Na taj način federacija lako dobija izvjesnu prednost, jer ona treba da pronađe jedinstveno regulisanje. I intencije izjednačenja, na koje ovdje nailazimo u odnosu između članica, međusobno potpomažu dominaciju federacije kao instance izjednačavanja.

*Sistem jednoobraznosti.* U ovom sistemu se, prema potrebama članica federacije, dodjeljuju prihodi koje je ubrala federacija. Ovaj sistem očevidno minira samostalnost i nezavisnost država članica. Postavlja se pitanje da li se pri njegovom ostvarivanju — i uz pridržavanje formalne podjele zadataka između federacije i članica u ustavu, uopšte još može govoriti o federativnom uređenju takve zemlje. Takav je slučaj u SSSR-u, ČSR, SFRJ u administrativnom periodu, Indiji poslije 1956. godine, Kanadi, Maleziji i još nekim federacijama[3].

*Kombinovani sistem.* Ovi sistemi služe za uklanjanje nedostataka navedenih metoda putem spajanja sa elementima drugih sistema koji postižu dobre efekte. Za ovisnost federacije od njenih članica u sistemu doprinosa i kontizacije može se ublažiti tako da se na nju prenesu dodatno određena prava za vlastito ubiranje prihoda, a tu se, s druge strane, nailazi i na povezanost sistema razdvajanja i sistema povezivanja kako bi se osigurale prednosti veće fleksibilnosti koju ima sistem povezivanja, a da se ne izgubi izvjesna samostalnost koju sistem razdvajanja pruža članovima federacije[4].

Pokušaj da se ovakvim kombinacijama međusobno poveže više sistema, uz vođenje računa o najrazličitijim aspektima, kao i o različitoj finansijskoj moći učesnika i promjena visine prihoda, plaća se, u svakom slučaju, visokom kompletnošću preduzetog regulisanja. Često iza toga stoji i nastojanje da se jedan trend federativnog saveza u odnosu na jedinstvenu državu spriječi putem ograničavanja, koje je u skladu sa ustavom, te putem neznatnih kompetencija za članice države. Prema nekim mišljenjima, ovaj trend je uslovljen željom za jedinstvenim regulisanjem iz centra. Ova pojava se sa finansijsko-tehnološkog stanovišta može formulisati kao, kako to kaže

[3] Dr Ismet Dautbašić: Finansije i finansijsko pravo, Sarajevo 1982, str. 23 — 27.
[4] Dr Kasim Begić: Finansijska nadležnost u razvitku jugoslovenske federacije, V. Masleša, Sarajevo 1984, str. 102 — 105.

finansijski teoretičar Popitz, „zakon privlačne snage većeg gazdinstva". Ovaj trend se takođe može korigovati. Inače, treba reći da prosjek ne odgovara razvijenijim članovima federacije.

Iz izloženog slijedi da su finansijski odnosi odraz političkih odnosa i da je njihovo rješavanje u tijesnoj vezi sa odnosom političkih snaga i prilika u datoj zemlji. Međutim, i finansijski odnosi povratno utiču na stanje i razvoj političkih odnosa i doprinose realizaciji zadataka koje zajednica u datom vremenskom intervalu pred sebe postavlja.

Pošto su u našoj stvarnosti sva izvorna prava u nadležnosti socijalističkih republika, to se i prava i kompentencije iz oblasti finansijskog sistema nalaze u nadležnosti ovih društveno-političkih zajednica. U praksi dolazi do izražaja i sistem razdvajanja (separacije) i sistem zajednice, jer je Ustavom SFRJ, precizirano da Federaciji, pored osnovnog poreza na promet, pripadaju kao izvorni prihodi i carine i druge carinske pristojbe, republici i pokrajini porezi na dohodak organizacija udruženog rada, a opštini porezi iz ličnog dohotka, imovine i prihoda od imovine. Ovdje se radi o primjeru tzv. vezane, a ne slobodne separacije. Pri tome se misli na vezanu separaciju u smislu Ustava kome šta od prihoda pripada. Što se tiče sistema zajednice, tu imamo oporezivanje potrošnje i prometa pomoću poreza na promet, proizvoda i usluga, jer ovaj poreski izvor služi za napajanje kako opštinskih gradskih budžeta tako i pokrajinskih, republičkih i saveznog budžeta.

Finansijske, a naročito poreske reforme u državama OECD-a u proteklih 10 godina su bile veoma intenzivne. Tako su, na primjer, svoje finansijske sisteme reformisale SAD 1986. godine, Japan 1987. godine, Kanada 1985 — 1986. godine, Grčka 1987. godine, Turska 1985. godine itd.

U nekim savremenim državama došlo je do kompleksne reforme finansijskog sistema, a i finansijske politike (npr., SAD, Australija, Japan, Kanada, Danska i dr.), u drugim do određenih pomaka prema uvođenju novih rješenja u oblasti budžetiranja i oporezivanja proizvoda i usluga (Velika Britanija, Grčka, Portugalija, Španija, Turska i Francuska), a u trećim do veće integracije oporezivanja fizičkih i pravnih lica.

Brz rast javnog sektora uopšte, a posebno obima državnih intervencija u privredi tokom perioda 1960 — 1970. godine dovelo je do spoznaje da javna davanja, naročito putem tzv. transfernih rashoda, guše inicijativu u privredi i smanjuju međunarodne konkurentske sposobnosti država. Pri tome se ne radi samo o plaćanju dažbina (jer na kraju krajeva nije moguće odrediti konačne poreske incidence o plaćanju poreza) već, prije svega, o deformacijama u relativnim cijenama i s tim povezanim posljedicama.

Teorijska i empirijska posmatranja ukazuju, prije svega, na tri negativne posljedice visokih i diferenciranih fiskalnih opterećenja:

a) smanjuje se ponuda proizvodnih faktora, prije svega radne snage, što smanjuje privredni rast (pri tome se ne misli toliko na jednostranu promjenu ponude rada, već na uticaj oko zapošljavanja žena, penzionera, i na zapošljavanje sa skraćenim vremenom);

b) deformiše se vremenski raspored štednje i time uvećavanje kapitala sposobnog za investicije;

c) među preduzećima i sektorima nastaju razlike u odnosu na način finansiranja i pravni oblik organizovanja poslovne djelatnosti.

Te negativne posljedice u ovim zemljama tim su veće što su veće stope poreza i što se više te stope razlikuju među granama, sektorima i preduzećima. To je uzrok reformi koje idu u smjeru širenja poreskih osnovica i snižavanju poreskih stopa.

Reforma našeg ustavnog i finansijskog sistema nema puno zajedničkog sa navedenim reformama. Kod naše reforme se ne može raditi samo o popravcima i krpljenju postojećeg sistema, već o nužnosti izgradnje takvog sistema kakav poznaje tržišna privreda.

Zato naša reforma mora biti dublja i mora zahvatiti čitavo područje institucija javnog sektora, njihovo djelovanje i koordinaciju. Reforma našeg finansijskog sistema takođe je reforma za duže razdoblje koja mora biti koordinirana sa reformama ostalih dijelova ekonomskog sistema. Naravno, suvišno je naglašavati da bez prave tržišne privrede, bez definisanja svojine kakvu poznaju tržišne privrede, neće uspjeti ni reforma finansijskog sistema kao dijela opšteg privrednog sistema zemlje.

Pri pristupu reformi biće potrebno najprije odgovoriti na nekoliko strateških ciljeva koji se žele postići putem reformisanja finansijskog sistema. Među tim pitanjima su u prvom redu sljedeća:

Prvo, da li finansijskim sistemom želimo unaprijediti privredni rast ili potrošnju? — U našem sadašnjem položaju zapravo bismo morali unapređivati jedno i drugo, premda, na žalost, oboje nije dostižno. Ako se odlučimo za privredni rast, moraćemo, vjerovatno, dati veći naglasak na posredne poreze i jače oporezivati zarade od rada i prihode od kapitala.

Drugo, da li ćemo dopuštati razlike u zaradama s obzirom na rezultate na tržištu ili ne? — Mišljenja o tome su podijeljena: ima dosta zagovornika da su razlike u zaradama prevelike i da ih treba oporezovati progresivnim porezima. Drugi, opet, smatraju da su razlike premale, tako da porezi te razlike ne bi trebali još više smanjivati.

Treće, da li ćemo podupirati plaćanje zajedničkih potreba preko cijene ili putem poreza (odnosno doprinosa i parafiskaliteta)? — Tu se radi o nizu tzv. društvenih službi, kao što su obrazovanje, nauka, zdravstvo, kultura, socijalna zaštita itd., koje mogu biti pretežno finansirane iz fiskalnih dažbina ili pretežno (iznad nekog minimuma) cijenom usluge. I tu su mišljenja podijeljena, što je sasvim i razumljivo.

Četvrto, kakva treba biti međugeneracijska podjela društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka? — Tu se radi o sljedećim stvarima. Na jednoj strani, radi se o tome koliko će poreza i drugih fiskalnih pristojbi morati plaćati buduće generacije za pogrešnu finansijsku politiku iz prošlosti. Treba, naime, otplatiti ogromni javni dug prema inostranstvu koji ima država. Na drugoj strani, radi se o normalnom funkcionisanju penzijskog invalidskog sistema, odnosno o minulom radu proteklih generacija. Budući da su socijalni transferi u savremenim privredama zauzeli najveći dio javnih finansija, to je odgovarajući finansijski (fiskalni) sistem od odlučujućeg značaja ne samo za privrednu efikasnost već i za socijalnu sigurnost uopšte.

Peto, kakva će biti buduća politička orijentacija naše zemlje s obzirom da u svijetu postoji više modela „novog federalizma" (taksativni federalizam, kooperativni federalizam, dvojni federalizam) koji otprilike govori o istom: federalne jedinice su samostalne i one na savezni nivo prenose samo neke strateške funkcije, kao što su: emisija novca, vanjska politika, pravne odluke od šireg značaja u okviru međunarodnog prava i sl.

Šesto, hoće li biti federativni, konfederativni ili neki treći oblik društvenog uređenja naše zemlje?

Naš (kon)federalni pristup morao bi biti uvijek vezan za evropsku dimenziju — sudbina jugoslovenskih državica uveliko zavisi od stanja evropske zajednice i još više od načina organizacije Srednje Evrope poslije izvršenih promjena tokom 1989. godine[5]. Optimalnih rješenja na planu federacija-konfederacija nema, što dokazuju i inostrana iskustva: sve zavisi od trenutnih podjela i unutrašnjih političko-ekonomskih snaga, te međunarodne konstelacije. Ono što bi trebalo činiti danas, bez obzira na sudbinu zajedničke Evrope i dojučerašnje vladavine, sastoji se iz jedinstvene strategije „evropeizacije" našeg pravnog, ekonomskog i političkog sistema. To je globalni projekt koji zahtijeva unutrašnju strategiju kulturnog pluralizma i jasno definisanje političko-ekonomskih odnosa između (kon)federalnih jedinica. U svakom slučaju, one su osnova iz koje će se graditi mogući jugoslovenski konsenzus, a ne novi savezni ustav kakav nastoje nametnuti neke nedobronamjerne snage ili oni koji ne poznaju trend svjetskih kretanja.

Kada se budemo odlučili za strateške ciljeve, onda ćemo moći početi razmišljati o odgovarajućim konkretnim pitanjima vezanim za reformu sadašnjeg sistema, pri čemu ćemo morati poštovati poznate i priznate principe i aspekte na kojima se temelji naučno fundirani finansijski sistem[6].

Kako priroda ovog rada ne dozvoljava šire elaboriranje tih principa i postulata, ovdje će biti samo navedeni oni najbitniji, a to su:

a) institucionalno uređenje javnih finansija,
b) načela ponašanja fiskalnih institucija,
c) reforma fiskalnog sistema u užem smislu riječi,
d) fiskalna politika (politika izdataka),
e) budžetski sistem i budžetska politika[7].

O njima će biti više riječi u novom (trećem) izdanju *Finansija i finansijskog prava,* koje autor priprema.

ANU BiH АНУ БиХ

[5] Bogomir K o v a č: Ekonomske funkcije (kon)federacije, Ekonomska politika, br. 1990. 21. maj 1990. godine, str. 9.

[6] Dr Marko K r a n j e c: Kako reformisati jugoslovenski fiskalni sistem, Finansijska praksa, Zagreb, br. 8 — 10/89, str. 331.

[7] Dr Ladislav H o r v a t: Financiranje upravne djelatnosti, Narodne novine, Zagreb 1988, str. 6 — 8.

*DISKUSIJA*

ANU BiH
АНУ БиХ

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

ZVONKO MILJKO

Kada se raspravlja o pitanjima koja su predmet i našeg današnjeg skupa, prisjećam se riječi teoretičara ustavnog prava koji je na jednom mjestu istakao da u ustav, kao neprikosnoven tekst (un texte sacre), treba dirati samo rijetko i „rukom koja drhti" (P. Wigny). Ako se i ne bismo do kraja složili sa ovim mišljenjem (jer ne treba od ustava praviti svetinju i činiti ga vječitim i nepromjenljivim), ipak smatram da ovo mišljenje ima određeno značenje i smisao kada je riječ o ustavu i reformama. I mada je i jedna Francuska od 1791. godine do danas donijela 16 ustava, a i poslije 1958. je u nekoliko navrata vršila i parcijalne promjene ustava, ipak bismo za našu zemlju mogli reći da predstavlja poseban slučaj u pogledu dinamike ustavnih promjena. Opštepoznato je da je Jugoslavija od 1945. godine do danas imala tri cjelovita ustava, jedan ustavni zakon i u šest navrata ustavi su mijenjani putem amandmana. U tom razdoblju je doneseno preko 1000 članova i amandmana, a naš posljednji, Ustav iz 1974. godine, sa svojih 406 članova je i najduži ustav u svijetu. Od njega jedino više članova imaju svi ustavi federalnih jedinica jugoslovenske federacije. U prosjeku smo svake četiri i po godine donosili nove ustavne odredbe. U Jugoslaviji se permanentno „pisao ustav"! Ovaj dinamizam je objašnjavan kao posljedica našeg društvenog razvitka, te je u tom smislu i „svaki naš ustav bio korak dalje u razvoju samoupravnih oblika socijalističkih proizvodnih i društvenih odnosa, a time i u razvoju sistema samoupravne demokratije" (E. Kardelj). Danas kada podvučemo crtu i sumiramo pređeni put, dolazimo do opšteprihvaćenog zaključka da nam je neophodan nov ustav, koji bi trebalo da bude mnogo kraći, savremeniji i koji bi trebalo da nam otvori vrata za XXI vijek.

Očigledno je da je postojao ogroman nesklad između proklamovanog i željenog i realno mogućeg i ostvarenog.

Savezni ustav se ne ostvaruje, svakodnevno se flagrantno krši, pa samim tim ne funkcioniše ustavni sistem. Imamo paradoksalne situacije da Ustav iz 1974. godine „brane" oni koji su ga prije toga osporavali i, obrnuto, najžešće udare doživljava od strane onih koji su ga prije izvjesnog vremena odobravali.

Ali, i pod pretpostavkom da se postojeći ustav ostvaruje, on je toliko prevaziđen u svojim osnovnim rješenjima, a sa ovih ukupno 72 amandmana on je faktički rastočen, jer je očito da nema ni govora o jednom integralnom, konzistentnom i koherentnom ustavnom sistemu. Mi, u stvari, već duže vremena živimo u svojevrsnom ustavno-pravnom provizoriju, kako je to i u svom uvodnom referatu istakao prof. dr Gašo Mijanović.

U odgovoru na pitanje kakav bi trebalo da bude taj novi ustav, jedinstvene su ocjene da to treba biti kraći, moderniji i jasniji ustav, ustav kojem će biti vraćeno svojstvo pravnog akta i koji će biti lišen pretjeranih ideološko-političkih i programskih obilježja. Kao osnovni zakon zemlje, koji po klasičnoj definiciji treba da reguliše osnove državnog i društvenog uređenja, trebalo bi da reguliše klasičnu ustavnu materiju (materia constitutionis). U tom pogledu će biti posebno značajno pronaći adekvatna rješenja u oblasti organizacije vlasti, jer uvođenjem političkog pluralizma ova pitanja poprimaju prvorazredan značaj i upravo će u ovoj sferi ustavnih i stvarnih odnosa biti i najviše novina i konkretnih rješenja.

Naznačavajući neke od osnovnih problema vezanih za donošenje novog ustava, posebno bih naglasio jedno pitanje koje ima širi značaj, a u odnosu na ovu problematiku u određenom smislu se javlja i kao prethodno. Kada se govori o predstojećoj ustavnoj reformi, često se u prvi plan ističe da je glavno pitanje koje treba riješiti pitanje novog shvatanja socijalizma. Konstatuje se da je riječ o opštoj krizi socijalizma, da su svi dosadašnji modeli doživjeli krah, te se iz svega izvodi zaključak o neodložnoj reformi socijalizma. U posljednje vrijeme se, u tom pogledu, veoma rabi jedna nova sintagma — „novi socijalizam". Smatram da bi ovakav pristup u koncipiranju novog ustava bio neproduktivan i da bi se izgubila velika energija uz pomjeranje rasprave na sporedan teren. Inače, danas u Jugoslaviji postoji opreka između dvije grupe autora, od kojih jedna traga za šansama reafirmacije socijalističke perspektive, a druga globalno osporava smislenost ideje (i prakse) socijalizma. Od insistiranja na nazivu (imenu), mnogo je bitnija realna sadržina i odnosi u jednom društvu. Jer, sam socijalizam je insistirao na jednom idealu na način na koji to kapitalizam (ime su mu dali njegovi protivnici!) nije činio. I dok se mnogi režimi u svijetu proglašavaju socijalističkim, nema režima koji sebe proglašava kapitalističkim. Tako, primjera radi, imamo Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju, ali ne i Kapitalističku Saveznu Republiku Njemačku. U ovom svjetlu gledam i na aktuelne probleme oko zvaničnih naziva naše (naših) države (država).

Određujući se na ovaj način prema socijalizmu, nezaobilazno je pomenuti i pitanje samoupravljanja i njegove uloge i mjesta u novom ustavu. Govori se o neuspjehu jugoslovenskog trećeg puta — samoupravnog socijalizma. Iz ovog bi se mogao izvući logičan zaključak o istovetnoj sudbini obje odrednice navedenog pojma. Bar što se tiče bliže budućnosti, to bi bilo tačno. U perspektivi, mislim da je samoupravljanje u mnogo boljem položaju od socijalizma! Mjesta za samoupravljanje će biti sigurno i u novom ustavu, ali uz jedan daleko realniji odnos.

Samoupravljanje kao „emancipatorska ideja i civilizacijska tekovina realno je sasvim moguće, ako možda ne u Jugoslaviji, a ono u drugim razvijenim zemljama" (J. Ž u p a n o v, *Samoupravni socijalizam. Konac jedne utopije,* Politička misao, br. 4/1989).

Teorija samouprave zaokuplja pažnju savremene političke nauke širom svijeta. Tako u SAD, pored teorije da samoupravna rješenja nisu moguća i da predstavljaju utopiju, postoje i autori koji tragaju za mogućnošću uspostavljanja ustavnog i institucionalnog uređenja primjerenog potrebama društvene zajednice u kojoj građani sami upravljaju društvenim poslovima, kao moguće alternative ustavnom sistemu zasnovanom na državnoj suverenosti i legitimnom monopolu prinude nametnute društvu izvana. Jedan od tih autora će napisati: „Što više gledam te borbe za vlast, više sam uvjeren da ljudski potencijal zaslužuje nešto bolje od toga. Doista smo uhvaćeni u faustovsku pogodbu gdje nastojanje da se ostvari zajedničko dobro zavisi

dijelom od potencijalnog oslanjanja na instrumente prinude. Ali, tretirati te instrumente prinude kao konačnu realnost znači okrenuti leđa značajnim ljudskim potencijalima" (V. O s t r o m, *Politička teorija složene republike* — uvodna studija B. Smerdela, Američke teorije federalizma, Zagreb 1989, str. 51).

I na kraju, vraćajući se ustavu, naveo bih misao antičkog mudraca Solona, kojeg je također citirao uvaženi akademik Čović u svom inspirativnom pozdravnom govoru.

Na pitanje, koji je ustav najbolji, Solon je odgovorio: „Recite mi najprije za koji narod i u koje vrijeme", što će reći da nema i ne može biti ustava koji bi bio najbolji za sve nacije i za sva vremena.

Ali, ako ne možemo imati idealan ustav, možemo imati ustav koji će manje biti razrada određenih ideološko-političkih ili teorijskih principa, a više ustav koji će nastati kao rezultat intelektualnih i naučnih promišljanja realnih društvenih odnosa.

Uvjeren sam da će i ovaj naučni skup dati svoj puni doprinos tom zahtjevu i težnji.

ANU BiH
АНУ БиХ

ANU
ВіН
АНУ
БиХ

MEHMED KENOVIĆ

Kao član Radne grupe za pripremu teksta amandmana (posebno za područje rada), svu pažnju skoncentrisao sam na pedantno praćenje referata i izlaganja u diskusiji. Međutim, veoma sadržajni referati, inspirativna izlaganja, podstiču da se odstupi od takve namjere i pokuša u granicama trenutnih mogućnosti dati izvjestan doprinos radu ovog naučnog skupa. U tom cilju, kao prvo u području rada i njegovog ustavnopravnog tretmana, može se sa puno osnova zagovarati sljedeća teza:

— Područje ovih važnih i osjetljivih odnosa Ustav bi trebalo da obuhvati ne samo načelno nego i šire — u pogledu elementarnih prava, koja su manje-više u cijelom svijetu standardizovana, a najmanje onoliko (i po mogućnosti približno na tom nivou) kao što je to učinjeno u Opštoj deklaraciji o pravima čovjeka i građanina. Zakonski obuhvat ove materije (misli se i na savezni zakon) trebalo bi da bude znatno manji, a najširi, najkonkretniji i najobuhvatniji u pogledu prava, obaveza i odgovornosti i drugih odnosa — kolektivnim ugovorima. Dva su važna razloga za potrebu sagledavanja cjelokupne mreže pravnog normiranja: prvi, zato što ustav utemeljuje i odnose pravnih normi, a drugi, što u okviru svih reformi i reforma ustavnog i cjelog pravno-normativnog sistema treba također da održava naša nastojanja da se što prije i u tom pogledu približavamo dostignućima razvijenijih i ustavnopravnom i legislativno bogatijom tradicijom u Evropi i ostalom razvijenom svijetu.

— Veoma je interesantna teza da treba raditi na tome da se pronađu pravni, odbrambeni mehanizmi, kojima će se obezbijediti puna realizacija sloboda i prava. Ta teza, prije svega, asocira na potrebu efikasnijeg uspostavljanja i razvijanja zakonitosti. Samo radi ilustracije može se podsjetiti da se građani obraćaju komisijama za predstavke i predloge skupština republika i pokrajina, odnosno predsjedništava i drugim organima i da taj broj iznosi oko 300.000 raznih predstavki, kojima se ukazuje na nezakonitosti i povrede prava građani. Ovi i drugi organi ocjenjuju da je 65 posto tih predstavki osnovano. Kada se tome doda da stalno raste broj krivičnih djela čiji je objekat ugrožavanja najčešće društvena imovina, veliki broj financijskih, deviznih i drugih prekršaja, porast uzurpacija, bespravne gradnje i dr., situacija postaje zaista alarmantna. Broj lica koja krše zakon daleko je veći od broja otkrivenih delikvenata. U Sarajevu je, na primjer, utvrđeno da ima preko 30.000 bespravnih gradnji. To znači da ima veliki broj (vjerovatno tri-četiri puta veći) raznih rođaka, prijatelja i drugih „veza" koji to potpomažu, bilo posredno (zatvarajući oči) bilo direktno kršeći zakon, a neki od njih bi trebalo da po službenoj dužnosti sprovode zakon ili čak da vrše nadzor. Za takvu situaciju zaista nije moguće instituirati efikasne odbrambene mehanizme. Ne radi se samo o niskom nivou pravne svijesti prekršitelja i onih koji im

pomažu nego o jednom totalno narušenom moralu. Zapravo, nizak nivo pravne svijesti je posljedica devalvacije morala. Zato bi trebalo ne samo normativno nego i stvarnim, aktivnostima nastojati da se revitaliziraju osnovne moralne vrijednosti — poštenje, savjesnost, dosljednost, istinitost i druge.

— Samoupravni sistem je politički i ustavno utemeljen 1974, a, zapravo, njegova priprema i izrada počela je 1970. godine pripremom tzv. radničkih amandmana, da bi se zaokružila Zakonom o udruženom radu (na temeljima novog ustava) — popularno nazvanim „mali ustav". Nije potrebno trošiti riječi ni energiju na objašnjavanje i teoretsko obrazlaganje u smislu poznatih pokušaja da se to vrijeme definiše kao „novi socijalizam, demokratski socijalizam, više, razvijenija faza samoupravljanja" i sl. Vjerovatno je najbliže istini ocjena da je koncept preširok i iracionalan. Međutim, potrebno je podsjetiti da je samoupravljanje, kao demokratski odnos i proces, značajna karakteristika našeg uređenja, po kojoj smo se prepoznavali i razlikovali od ostalih zemalja, koje su se opredijelile za izgradnju socijalizma kao državnog, i tu neosporno leže kvaliteti jednog novog društvenog odnosa, ali neograničene širine i prostori koje dobiva u novom ustavu, počinju da potiru te kvaliteta. Utemeljujući ga kao politički sistem socijalističkog samoupravljanja, svaki Jugosloven samim članstvom u tom idealizovanom i preambicioznom sistemu dobiva prava, obaveze i odgovornosti (a naročito prava) koja praktično nemaju kraja. To je integralan odnos od mjesne zajednice do Federacije, koji obuhvata sve — ne samo prostu nego i proširenu reprodukciju, sve djelatnosti, sve oblasti društvenog života, uključujući i pravo da budemo obaviješteni o rezultatu svake naše inicijative, predloga, uloženih sredstava, od naših delegata na svim mjestima u opštini, republici i Federaciji — u skupštinama samoupravnih interesnih zajednica i drugih organizacija i zajednica i organa. Po tom konceptu, trebalo bi vječno učestvovati u izvjesnim zasjedanjima, a rad je izgleda zaboravljen. Savremenici smo tih promašaja, sa neizmjernim posljedicama u organizaciji privrednih i drugih društvenih djelatnosti, zasnovanim na osnovnoj organizaciji udruženog rada, samoupravnim sporazumima i društvenim dogovorima, stalnom povećanju stručnih službi i faktičkoj birokratizaciji radnih zajednica, što, očito, odudara od suštine ideje samoupravljanja. O razlikama između normativne i životne kreacije ne treba široko govoriti. Doduše, i u najrazvijenijim državama postoji nesklad između želja i mogućnosti — i u njihovim ustavima ima dosta programskog i lijepo sročenih sloboda koje se ne ostvaruju, ali razlika je u pristupu: oni ipak polaze od mogućnosti, a mi od želja. Zato treba svesrdno podržati posljednju tezu iz uvodnog referata koja nas poziva na nastojanje da se stvori po obimu mali, a po sadržini konkretan i svima jasan nov ustav. Na toj liniji trebalo bi se zalagati za jedan jasan pravno-normativni jezik. Pravna norma uopšte, a pogotovu ustavna koja pretenduje da je narod razumije, poštuje i primjenjuje, mora imati svoje terminološke standarde. Tipičan primjer nedosljednosti u tom smislu je naš pokušaj da izmislimo novi izraz za štrajk. Interesantno je da je u Međunarodnom paktu o minimalnim pravima radnika (koji je ratifikovala naša država) štrajk definisan kao „svako protestno okupljanje radnika radi isticanja ekonomskih i socijalnih zahtjeva". Narednom odredbom se propisuje da se uslovi i način ostvarenja tog prava uređuju nacionalnim zakonom, ali šta je štrajk to je jasno određeno. Pored toga, kod nas se iz nepojmljivih razloga izmišljaju riječi, kao: obustava rada, prekid rada, sastanak radnika, protestni zbor i sl. Ako su riječi mostovi među ljudima i narodima, onda i pored poštivanja razvojne komponente jezika, u pravno-normativnom jeziku ne bi trebalo dozvoliti

pretjerano eksperimentisanje. Ovakvih primjera „bježanja" od poznatih i jasnih izraza ima mnogo, ali spomenimo kao ilustrativan primjer termin „radno mjesto". Insistiralo se da se taj izraz napusti i zamijeni novim: poslovi odnosno radni zadaci (u upravi poslovi i zadaci), sa ambicijom da se u praksi prestane sa „svojatanjem" radnog mjesta, da se omogući veća pokretljivost radnika i sl., a svjedoci smo da je žlvot jači od svakog pravnog regulisanja, pogotovu ako ono nema stručno-naučnu podlogu. Pošto u okviru svih naših reformi i ustavna reforma treba da omogući adekvatno priključivanje razvijenijem svijetu i praćenju koliko god je moguće efikasnije tog svijeta, može se s pravom očekivati da danas postoje svi uslovi za ostvarenje pravog nivoa tog najvišeg i najznačajnijeg zakona.

U tom poslu svakako je hendikep amandmansko normiranje i tu se teško može očekivati pravi rezultat, jer ti novi bajpasi na tekstovima su plod jedne (najblaže rečeno) nenormativne škole, opisne i opširne, više političko komentarske nego pravno-regulativne, ali će zato izrada novog ustava predstavljati za sve nas pravi izazov i značajan posao, u koji bi trebalo uključiti što više mladih stručnjaka — pravnika, ekonomista, sociologa i drugih koji pripadaju raznim registrovanim političkim strankama.

ANU BiH АНУ БиХ