

РАСПРАВА НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ У БЕОГРАДУ О ПРЕДЛОГУ ЗА ДОНОШЕЊЕ НОВОГ УСТАВА СР СРБИЈЕ

Појава *Предлога за доношење новог Устава СР Србије* који је поднело Председништво СР Србије изазвала је велики интерес у најширој, посебно научној јавности, имајући у виду да је доношење Устава Србије од виталног значаја за њен даљи развој.

Приступ изради новог устава претпоставља, пре свега, свестрану научну и политичку расправу о основним полазиштима и темељним идејним опредељењима новог устава, нарочито с обзиром на време у којем се и за које се доноси. Уосталом, то императивно претпостављају и већ извршене уставне промене у економском уређењу, фактичко стање у сфери политичких односа, неопходност стварног заокрета у успостављању истинског демократског система и правне државе, али и неопходност дефинитивног ослобађања од свих идеолошких заблуда.

Остајући веран традицији да се као научна институција спремно стави у службу решавања сложених проблема друштва, Правни факултет у Београду је у оквиру Општег семинара, организовао 20. јуна 1990. године расправу о Предлогу Председништва СР Србије за доношење новог Устава СР Србије.

Уводно излагање поднео је проф. др Ратко Марковић. Инсистирајући на чињеници да је реч о „првом вршењу уставотворне власти Србије од Радикалског устава од 1888. године“, др Марковић је пошао од става да понуђени Предлог представља само скицу за израду Нацрта, али и испуњење захтева за коренимом реформом уставног уређења.

„Истрошеност“ Устава од 1974. године дефинитивно је призната првим таласом амандмана од 1988, што је проф. Марковић коментаришао као палијативну промену уставног система. Широко примењивана амандманска техника је непримерена данашњим потребама, а уз то је у условима „када су измене друштвено-економског уређења довеле у питање основе друштвеног уређења, очигледна хипокризија уставотворца да се не дира у Основна начела савезног Устава“. Стога је Предлог Председништва СР Србије за доношење новог Устава не само концепцијски радикалан — у сфери вршења државне власти, друштвено-економског уређења и људских слобода — већ је и покушај супротан одомаћеном маниру „да се више брише него пише“.

За разлику од Словеније и Хрватске које су се, „полазећи од начела изворне суверености република, једнострано прогласиле за самосталне државе и, игноришући савезни Устав, прво промениле сопствене уставе, а затим и изборне законе на основу којих су спроведени парламентарни избори“, Србија је суочена са неопходношћу „целовите уставне реформе према важећем Уставу, која се не сме заустављати на политичким претпоставкама представничке демократије“. У условима некажњавања последица кршења савезног Устава, а с обзиром да је сачекала формално покретање поступка и дала сагласност за доношење новог савезног Устава, Србија, више не може имати лојалности према федералној уставности“. Императив остварења јединствене државности Србије налаже, недвосмислен је став проф. Марковића, доношење новог Устава. Будући темељ такве јединствене државе, Устав има превасходни задатак „да уклони све елементе државности из садашњих аутоном-

них покрајина, те осујети формирање једностраначке скупштине Косова и њене, вероватно прве, политичке акте — проглашење Косова федералном јединицом, а албанске националне мањине нацијом“.

Прелазећи на разраду упоришних идеја Предлога, уводничар се задржао најпре на својствима државе. Као демократска, држава је заснована на индивидуалном суверенитету грађана, као правна, сходно начелу владавине права, јамчи личне и политичке слободе и институционално, преко Уставног суда, гарантује уставност и законитост. Најзад, будући да је јединствена држава, самостално може поверити вршење појединих државних функција органима покрајина, односно локалној самоуправи (у оба случаја ради се о колективним ентитетима).

Каталог људских слобода и права знатно је проширен, али и гарантован низом принципа: да је слободно све што Уставом није изричито забрањено, да постоји једнакост свих у овом погледу, да се слободе и права остварују непосредно на основу Устава и да се само Уставом могу ограничити.

Истичући да економска сфера није иманентна Уставу, проф. Марковић сматра да Предлог само инаугурише основе тржишне привреде — својински плурализам, слободу предузетништва у свим облицима својине, као и самосталност и равноправност у њиховим оквирима, те слободно и конкурентно тржиште.

Најзад, када је у питању класична уставна материја, државна организација, предвиђене су све класичне државне функције — нормативна, судска (уставно-судска), извршна и управна. Напуштен је концепт друштвено-политичких заједница, при чему је општина сведена на локалну самоуправу. Посебна је новост увођења начела поделе власти, или терминологијом предлагача — „прецизна подела овлашћења између легислативе и егzekутиве, где су управа и судство, сходно начелима правне државе, политички независне стручне службе“.

Прецизирајући одредбе Предлога којима се покушава изнаћи „еквибријум власти“, проф. Марковић се задржао на институцији Председништва Републике. Сматра да је неопходан инокосни шеф државе, али, сходно Предлогу, устројен као „неутрална власт, односно арбитар у спору легислативе и егzekутиве“. Овлашћења шефа државе су „стабилан елемент егzekутиве у парламентаризму, али његов положај није јак — не може распустити Скупштину, осим на предлог владе, не врши ниједну активну власт, сем у ванредним ситуацијама када сваки акт подлеже накнадној ратификацији од стране Скупштине“. Уосталом, закључује проф. Марковић, гарантује равнотежу власти, поред реципрочних средстава контроле (право скупштине да гласа о неповерењу влади и право владе да иницира растуштање Скупштине) и институције уставног суда, даје и искључиво правна одговорност шефа државе „никако политичка одговорност, имајући у виду да је изабран од грађана непосредно“. Надаље, проф. Марковић наглашава да је решење о једнодомној структури скупштине последица чињенице да су суверени једино грађани и да је постојање више домова ризик за једнако бирачко право и непосредне изборе.

У својој завршној речи проф. Марковић је оценио да Предлог „поштује став да Устав не одређује карактер друштвеног уређења, те да се обележје 'социјалистичка република' помиње само у уводном делу, у смислу уважавања позитивних тековина досадашњег развоја, чиме се никако не прејудицира крајњи исход о којем ће одлучити већина у парламенту“. Осим тога, „Предлог уважава чињеницу да будући Устав треба конципирати као рационалан правни акт који не ремети друштвене токове, а може да ујамчи поредак слободе разводом инструментарија индивидуалног суверенитета грађана и новог друштвено-економског поретка“.

Проф. Радослав Стојановић је предложио да присутни одбију дискусију о садржини Предлога за доношење новог Устава Србије јер је „недоречен, противуречан и нејасан“. Био је мишљења да је према овоме Предлогу немогуће бити критичан, или Предлог „није дат у форми подобној за правну и политичку расправу“ и предложио да се

поведе расправа о начину доношења Устава Србије. У том смислу, проф. Стојановић је изнео став да садашња Скупштина Србије не може бити легитимна за његово доношење јер не изражава народни суверенитет — „пошто представља израз воље само владајуће партије, која једина у њој има своје представнике“. Тако, део народа који подржава опозиционе странке не може учествовати у доношењу овог Устава. Све то, по речима проф. Стојановића, значи да тако донети Устав не би садржао вољу целог народа, већ само оног дела који подржава садашњу владајућу странку.

На основу свега изнетог, проф. Стојановић је предложио да се распишу слободни избори за *Уставотворну скупштину* Србије, чиме би се једино могао прекинути континуитет са системом „који је доживео свој историјски крај“. Уставотворна скупштина би била састављена од свих слободно изабраних представника народа и националних мањина. При томе, закључио је проф. Стојановић „српска већина у Уставотворној скупштини не би смела мајоризовати мањине“, сва грађанска права требало би обезбедити за све грађане Србије, а интегритет Србије не би могао бити предмет споразумевања, јер се он претпоставља.

У критичком осврту на Предлог, проф. Павле Николић, полазећи од уверења да у постојећим околностима Србија мора да донесе нови Устав, сматра да Предлог пати од једне дубоке противречности у погледу темељног опредељења — карактера државе. „Република Србија је изричито квалификована као социјалистичка, а у самом тексту нема ни трага о њеном социјалистичком карактеру, штавише понуђеним се решењима утврђује управо несоцијалистички карактер државе“. Услед тога је предложено да се једноставно изостави квалификација „социјалистичка“, уз категорички став да о карактеру државе може одлучивати искључиво сам народ.

Одребене противречности постоје и у погледу идеје поделе власти којој се Предлог потпуно приклања, те се др Николић заложиио за прихватање изворних поставки скупштинског система са независним судством и јаким Уставним судом, указујући на Швајцарску као поучан пример. „Неприхватљиво је да се лоша искуства у примени скупштинског система у Југославији, нарочито због монополског положаја Савеза комуниста и изразите персонализације власти, приписују правом скупштинском систему“. Надаље се посебно оспорава опредељење за Председништво као колегијалног шефа државе, а његов непосредан избор се сматра непримереним — „тако се уводи нека врста колегијалног президентијализма а Председништво добија ауторитет неспојив са схватањем извршне власти у демократији, поготову ако се има у виду положај владе као другог дела бицефалне егзекутиве“.

Настављајући излагање, проф. Николић је предложио увођење институције омбудсмана и проширење надлежности Уставног суда: правом да одлучује о повреди права и слобода у случају да није обезбедена друга судска заштита, а затим и правом да одлучује о забрани политичких странака.

Прелиминарно питање од капиталног значаја, по мишљењу проф. Николића, јесте питање доносиоца новог Устава Србије. „Постојећа Скупштина СР Србије је једностраначка, те у условима постојања великог броја политичких странака и није легитимна да донесе нови Устав“. Истичући да нови Устав мора бити опредељење већине народа, сматра да то могу да обезбеде само потпуно слободни вишестраначки избори. Истовремено је и оспорио официјелни политички став о немогућности спровођења вишестраначких избора пре доношења новог Устава који би, „наводно, створио уставни основ за легално образовање политичких странака и одржавање вишестраначких избора“. Навео је аргументе да важећи Устав Србије, члан 191, ст. 1. омогућава легално образовање и постојање политичких странака, као и да Савез комуниста није проглашен (Основним начелима) једином партијом у систему, већ само покретачем и носиоцем политичке активности.

Поред осталог, проф. Николић је посебно нагласио да одржавање вишестраначких избора пре доношења Устава не би, ни на који на-

чин, угрозило јединство Србије, нити поговорило сепаратистичким снагама на Косову. „Избори би се одржали само за републичку скупштину, а на исход гласања у новом Уставу у овој Скупштини, никакав утицај не би имао евентуално нешто већи број делегата из редова албанских алтернативаца“. Проф. Николић је закључно и да истински демократски разлози захтевају да нови Устав Србије донесе Скупштина изабрана на вишестраначким изборима, јер би само тако конституисана скупштина имала правни легитимитет за доношење Устава. После усвајања Устава у Скупштини, требало би га ставити на референдум.

Др Мирјана Стефановски је, узимајући реч у расправи, подсетила да су у нашим послератним уставним расправама у више наврата бивале изречене темељне критике које су упозоравале да појам уставности подразумева остварење и јамства демократског устројства, да правни поредак треба да извире из демократским путем конституисане и тек потом легитимне воље, те да се вредносно може пресуђивати само са становишта легитимности, чије су мерило неприкосновеност слобода и права грађана и остварење идеје народне суверености.

По мишљењу Стефановске, садашња расправа о уставним променама почиње да се одвија у условима у којима још не постоје ни елементарне претпоставке за обликовање и пунији изражај јавног мишљења — ни поуздана законска јамства слободе штампе и јавног информисања и слободе окупљања и политичког удруживања, ни демократске конвенције политичког деловања, нити поље развијен политички живот, незамислив без установљавања вишестраначког система, који би тек трајнијим неометаним функционисањем могао артикулисати политичка расположења и изразити политичка схватања. И сам поступак измене Устава, који би процедуралним одредбама требало да представља тек средство, један институционализован механизам за постизање легитимне основе вршења уставотворне власти, ту примарну сврху не остварује, јер постојећа Скупштина, нагласила је Стефановска, произишла из недемократских избора, нема легитимну основу уставотворне власти.

Наглашавајући да правно и политички ваљано о новом Уставу може решавати само Парламент који је конституисан на основу слободних избора који су спроведени на основу демократског изборног поступка и изборног система који би начелом сразмерне заступљености обезбедио да се у органу који би имао легитимацију уставотворне власти и својство конституанте, што верније одржи политички лик и воља бирачког тела, др Мирјана Стефановски се уздржала од сваке даље расправе и критичког одређења, било према целини Предлога, било његовим идејним основама, или према појединим установама и конкретним решењима која су у њему предвиђена.

Проф. Светислав Табороши се, изразивши уверење да је постојање позитивне и упоредне друштвене науке данас чак нужније него раније, усредредио на разматрање контура оних одредаба које се тичу економског и социјалног уређења. Мада се већ на овом нивоу елаборираности могу уочити основна одређења за развијену тржишну привреду, проф. Табороши сматра да се овом тексту могу изрећи две врсте примедба: а) оне које се тичу основаности постојања оваквог одељка као самосталне целине која није одређена конкретним економским и социјалним правима субјеката, већ дата као апстрактна формулација састављена од разнородних елемената наведених произвољно; и б) конкретних примедба на поједине ставове изнете у овом одељку.

У вези с првом врстом примедба, проф. Табороши је изнео да му се дефинисање „основа економског уређења“ не чини упутним, јер се поједини од наведених основа у потпуности већ садрже у другим, па према томе, и нису самостални основ. То је, на пример, случај с одређењем „рад и слободно предузетништво у свим облицима својине“ или „слободно кретање робе, услуга, капитала, радне снаге и знања на конкурентном тржишту“, јер је једно садржано у другоме. Исто је и понављање „равноправности“ у једном од основа, и „конкурентности тржишта“ у другом, јер су у питању, економски посматрано, синоними.

Проф. Табороши је посебно истакао одредбу да основу економског уређења чине „сви облици својине“ што би, по њему, логички дозвољавало да се чак и цивилизацијски непримерене форме својине сматрају могућим. Ако се, већ, Уставом изричито дефинише основ економског уређења, онда тај основ мора бити очигледан по себи, а не да се основ економског уређења логички деривира из неког другог дела уставног текста, будући да је тада тај други део текста основ, а не оно што се текстом тако назива.

С. Табороши је, стога, предложио да се у оквиру овога одељка набу само три става повезана заједничком уводном одредбом по којој економско уређење Србије одређују друштвено-економска права њених грађана и свих субјеката који послују на њеном конкурентном тржишном простору, права која могу да буду ограничена само потребом заштите идентичних права других субјеката, интересом складног привредног развоја земље и њеним укључивањем у међународну поделу рада. Поменути ставови би садржали прецизно навођење економских права грађана, права предузећа, док би трећи став био основ за одређивање друштвено-економских права државе и могао да се ограничи само на право државе да, под условима пуне равноправности, ограничава економске слободе грађана или предузећа уколико се спонтаном деловањем тржишних законитости озбиљно угрожавају економска права других, а да се дефинишу обавезе државе да остварује своју цивилизацијску функцију, обезбеђује стабилност привредних токова и новца, као и територијални интегритет земље.

Своје излагање је др Југослав Станковић започео констатацијом да природа документа не дозвољава прецизну дискусију о појединим решењима; те да је могућ разговор само о основним принципима. У прилогу тврдњи да се предлаже Устав који није идеолошки неутралан; навео је део I у којем се „полази од апстрактног грађанина као субјекта политичког система и економских односа заснованих на свим облицима својине, тржишној привреди и слободној иницијативи, што неодољиво подсећа на неку врсту неолибералног демократског, али буржоаског устава“.

Пошто се ради о предлозима, који битно мењају друштвене одnose, са великим социјалним последицама, додао је др Станковић, нужно је променама обезбедити потпуни легитимитет. А „једини начин за то, којим се истовремено поштују и постојећа правна решења, јесте расписивање референдума у оквиру Србије као целине, како би се грађани претходно изјаснили о свакој битној измени“.

Имајући у виду да је једно од таквих битних питања и статус аутономија, др Станковић је у потпуности подржао предложена решења као једино могућа и рационална ако се не жели распад Србије. „Треба пажљиво одмерити границе аутономије — повећана аутономија доводи фактички до посебних друштава, која онда свој социјални суверенитет теже да политички потврде а правно осигурају“. Узгред је навео податке којима је илустровао да се аргумент о националном саставу, навођен као разлог „вођења аутономија у Србији, може односити готово на све републике“. На крају, слажући се са већином учесника у дискусији, др Станковић је нагласио да духу Предлога не одговара институција Председништва и заложиио се за инаугурацију председника Републике.

Др Јовица Тркуља је своју дискусију започео констатацијом да је уприличавање овакве расправе у традицији београдског Правног факултета и да је неговање те традиције не само професионална обавеза људи из куће већ и нужан допринос Факултета изласку из времена кризе у коме се налазимо.

Тркуља је говорио о неколико основних питања. Прво се односило на разлоге и основне циљеве доношења новог Устава Србије; друго, на идеолошка одређења садржана у Предлогу, треће на дилеме око будућег начина уређења сложене југословенске заједнице и четврто, на проблем политичке плурализације у Југославији.

Сматрајући да ни важећи Устав СФРЈ, ни Устав СР Србије није више могуће преправљати новим амандманима, као и да је неопходан

и нужан раскид са њиховим решењима, др Тркуља се заложиио за доношење новог Устава Србије.

Констатујући да у Предлогу „нема ничег социјалистичког“, Тркуља се у потпуности сложио са неколицином претходних говорника који су се изјаснили у прилог изостављању идеолошких обележја.

У погледу будућег државног уређења Југославије др Тркуља се изјаснио у прилог доследног изграђивања федерације, сматрајући да свако друго решење води „либанизацији“ Југославије.

Узимајући учешће у расправи др Драгољуб Кавран је пошао од става да се понуђени Предлог Устава може сматрати само скупом начела, те је и нагласио какве би улоге будући Устав морао имати „утврђујући шта већина у Србији жели, оријентацијску — којим редом циљеве треба достићи, повезујући — шта се свим грађанима нуди као унапређење њиховог положаја, и најзад, мобилизаторску — како грађани треба да се организују да би циљеве достигли“.

Упозоривши да текст Предлога носи трагове прелазног доба које обележава отимање из стања „заробљене свести“ које траје 45 година, што се нарочито препознаје у делу другом, тачкама 1. и 2, сматра да постоји обавеза да се новим Уставом „сагради мост ка Србији будућности која може да се ослони на дубоке демократске традиције као нико у Југославији“. У том смислу одредбе тачке 3. о економском и социјалном уређењу, рекао је, не могу представљати основу за израду Нацрта савременог устава. И надаље, др Кавран је подсетио да Правни факултет „бележи у својој историји напор када је забрањеним 'Аналима' из 1971. разоткрио зле или неумне — а то је исто — намере тадашњих уставотвораца. Средина је 1990, забрана још увек траје — то је порука и поука“.

Уз свест да су до краја исцрпљене могућности једног друштвеног система, др Кавран се залаже за доношење Устава уз сагласност већине грађана представљене у Парламенту, након вишестраначких избора, како би се добило потпуно легитимно представништво. „Уколико Косово и Метохија пошаљу у Парламент милитантне заговорнике сепаратизма — у демократској атмосфери ће им се пружити могућност да кажу шта мисле и да објасне шта хоће. Ту ће се открити сва анахроност, бесмислена и ирационална себичност и антиевропски карактер тих захтева. Као мањина у Србији, ти њени грађани уживаће заштиту каква постоји у другим државама континента. Зашто бисмо били обавезни да чинимо несразмерно више од тога?“ Слажући се са тврдњама да ће у будућем вишестраначком парламенту бити представника од којих неки већ показују забрињавајућу нетолерантност, нагласио је да је то цена демократије.

Надаље се у својој дискусији др Кавран усмерио на конкретне примедбе. Изнео је умесан захтев да се уклони нелогичност у делу II, тачка 2, где пише да „Устав зајамчује... право радника да учествују у управљању другим врстама предузећа у којима раде“, јер се ради о приватним предузећима, те се тако право Уставом не може јамчити. Предложио је увођење заступника за управу, рачунајући на обезбеђење потпуне самосталности управе, њено деполитизовање и професионализацију, и надасве на утврђивање њене одговорности влади. Посебно се заложиио за избор инокосног председника Републике, као представника државе који не припада ниједној странци.

Уз замерку да обележје „социјалистичка“ република треба уклонити из текста Предлога, јер „довољно је рећи да је Србија јединствена и демократска држава која постоји дуже од својих префикса“, изнео је општи закључак о потреби уклањања из текста Устава свега онога што би га оптерећивало и чинило противуречним уколико се уведу вишестраначки избори.

У своме излагању проф. Златија Букић-Веловић је најпре указала на потребу да се Србија што пре конституише као јединствена, правна и демократска држава. Она се Уставом мора успоставити као јединствена целина са свим својствима државе да би могла равноправно с другим републикама да учествује у склапању новог договора о облику будуће заједнице. О том договору данас се говори као

о неминовности, и зато Републици Србији треба обезбедити једнаку уставотворну снагу коју имају друге републике. Уставотворна моћ Србије је садашњим Уставом СФРЈ битно ограничена с обзиром на статус аутономних покрајина. При томе, проф. З. Букић-Велковић је истакла потребу да се у процес припремања и доношења новог Устава укључе сви они који могу допринети да се дође до најбољих решења. Мишљења је да би било добро да се о кључним питањима будућег уставног уређења распише претходни референдум.

Указујући на то да ће се дубља расправа водити тек када се понуди Нацрт Устава, З. Букић-Велковић се осврнула на новине које Предлог за доношење новог Устава Србије наговештава. Коментарисала је решења која предвиђају радикалне промене у области аутономије, а потом решења којима специфичан облик парламентаризма треба да замени досадашњи скупштински систем.

Када је реч о аутономији, проф. З. Букић је мишљења да предложена решења заслужују пуну подршку. Њима се аутономија у Србији враћа општеприхваћеном теоријскоправном и уставноправном појму овог облика територијалне децентрализације.

Полазећи од чињенице да се скупштински систем као теоријски и уставни модел нигде није остварио, а у Југославији је овај модел оставио многе негативне последице, З. Букић је подржала основну оријентацију Предлога на увођење парламентарног система. При томе, она је указала на низ елемената које треба уградити у овај систем, а којима би се обезбедила равнотежа у вршењу власти. Народној скупштини се мора обезбедити доминација у вршењу законодавне власти, Влада треба да добије овлашћења која ће јој обезбедити ефикасност и одговорност. По мишљењу проф. З. Букић, чињеницом да влада проишлази из парламентарне већине и да мора уживати подршку Скупштине, обезбедиће се превага Скупштине и њен утицај на извршну власт. Судству треба гарантовати пуну независност — што је основна претпоставка правне државе.

Проф. З. Букић се zaloжила за расписивање референдума о Предлогу за доношење Устава, сматрајући га правим демократским путем којим се може доћи до устава као извора воље народа.

Јављајући се за реч у овој расправи, др Драгољуб Поповић је најпре изразио неслагање с мишљењем да текст који је предочен није подобан за расправу. По њему се, напротив, у овоме преднацрту „јасно виде контуре организације власти каква се замишља“.

Прихваћен је полупредседнички систем организације власти, какав је постојао у Вајмарској Републици и какав данас постоји у француској Петој Републици. По Поповићу, при овоме прихватању дошло је до једне упоредноправне аномалије и искривљавања узора. Зато предлаже да се то исправи и у текст унесе следећа одредба: „Народно представништво чине Народна окупштина и Сенат. Оба ова дома бира народ непосредно“.

Упоредноправна аномалија се појављује зато што полупредседнички систем није никад био примењиван у држави с једнодомним народним представништвом. Штавише, недавна прошлост нам показује да је такав покушај био учињен, али је брзо доживео неуспех па је напуштен. Грчка је, после обарања хунте, усвојила Устав чији је систем организације власти био близак полупредседничком режиму. Ранији председник републике, Константин Караманлис, казао је да је тај Устав комбинација француског и западнонемачког устава. Врло брзо се показало да је тај систем доспео у кризу и Грчка је изменила Устав, прешавши на парламентарни поредак.

Занимљиво је да једнодомни систем уопште у Европи представља изузетак. Поред Грчке, једнодомни Парламент има још и Шведска, али тамо се избори за Риксдаг одржавају сваке треће године што нама, по мишљењу Поповића, не би одговарало. Велико народно сабрање у Бугарској треба оставити по страни, јер је то уставотворна скупштина.

У даљем свом излагању Поповић се, супротстављајући се образложењу које је дао уводничар, запитао шта је определило проф. Марковића да у корист једнодомног система усвоји мишљење које су у

нашој књижевности бранили Гига Гершић и Милован Миловановић, а занемарио потоње и модерније, супротно мишљење Слободана Јовановића, у прилог дводомног система.

Поповић је изнео мишљење да би Сенат са мандатом од девет година, обнављан једном трећином сваке треће године, где би се за сенатора тражило најмање 45 година живота, допринео равнотежи уставних чинилаца. Сенат би био изван домашаја председничкога права дисолуције. У случају сукоба домова, по Поповићу, сенатско противљење би морало одложити нову скупштинску расправу о истом предлогу за шест месеци, а при поновљеном неслагању, председнику би се могла оставити могућност за *provocatio ad populum* и изношење спорног питања на референдум. Поповић се успротивио идеји да се поводимо за чл. 45. францускога Устава Пете Републике и мисли да је боље угледати се, бар делимично, на вајмарски Устав у овој тачки.

Најзад, изнетим приговорима против дводомнога система, који су у стручној књижевности иначе оповргнути, Поповић је додао још два и оба одбио. Прво, сматра се да је дводомни систем скупљи, јер има више народних представника него у једнодомноме систему. Поповић је на ово одговорио: „Нека буде онолико народних представника колико су замислили састављачи Преднацрта, само нека се поделе у два дома!“ Друго, може се јавити приговор да други дом доноси примесу регионализма у уређењу нареднога представништва, па тиме и читаве државе. Овакво тврђење лако је оспорити, јер избори за Сенат уопште не морају бити подвргнути регионалном начелу, него баш обрнуто, начелу државнога јединства, закључно је Драгољуб Поповић.

У смислу отклањања неких противуречности, непрецизности и недоречености у тексту Предлога, прилог расправи дао је и **др Стеван Лилић**. Истичући опредељење за солуције које неће спутавати конституисање демократске уставотворне власти Србије, уједно је указао на непотребне идеолошке формулације „као што су оне о априорно одређеном карактеру друштвеног уређења и политичког система“. У вези с одредбама о слободама и правима грађана напоменуо је да је неопходно смисаоно уједначити текст, јер „нема никакве потребе, а ни оправдања, као слободе наводити права, односно као права наводити слободе“.

Надаље је др Лилић изразио принципијелно неслагање са ставом уводничара да се у Предлогу уклања дихотомија, односно трихотомија у погледу статуса појединца, дајући аргументацију „да чак и релативно површна анализа одредаба у Народној скупштини, јасно указује на термилолошку неуједначеност и концептуални несклад у разграничењу категорије 'грађанин' с једне, и категорије, 'народ' са друге стране“.

Постојање тезе о „народу као конвенту у перманентном заседању“, сматра др Лилић, не треба да наметне одређење Скупштине као једнодомне, јер иако није непознато, оно не представља карактеристику модерних и развијених парламентарних, плуралистичких демократија. У закључку, водећи рачуна о чињеници да се доноси нови, демократски устав у специфичним условима, zaloжио се за „процедуру у којој би Устав Србије био донет од стране демократски изабране вишестраначке уставотворне скупштине, чиме би се обезбедио не само легалитет и легитимитет, већ и уставни континуитет Србије“.

Изразивши незадовољство неспремношћу појединих дискусаната да саслушају аргументе другачије од сопствених и узму учешће у расправи о самом тексту Предлога, др Будимир Кошуткић је излагао приметно концизно. Заступао је став о потреби упоредног рада на изради Устава Србије и припреми вишестраначких избора, „од стране најумнијих људи а без обзира на њихово страначко припадништво“. У ту сврху, рекао је, упутно би било користити институцију округлог стола и друге облике сарадње (избор нових чланова Уставне комисије из реда чланова политичких странака, као и њихово учешће у раду Скупштине Србије).

Сматрајући да дати Предлог не нуди готово решење, изнео је нека од могућих: да се у тексту изостави реч „социјалистичка“, да председник Републике треба да врши искључиво улогу шефа државе,

да се поставе прецизни услови под којима влада може предложити распуштање скупштине, да се размотри институција делегираног законодавства, као и да се законодавцу препусти регулисање услова за преображај друштвене у друге облике својине.

Помињући озбиљност актуелне ситуације, др Кошутић је остао чврсто при ставу да не треба претендовати на излагање на изборе, али се, следствено принципу народног суверенитета, заложно за доношење Устава на референдуму.

О нужности доношења Устава Србије у што краћем року, с обзиром на сложене и тешке политичке и економске услове, о неопходности укључивања у тај процес свих политичких субјеката, те изјашњавању читавог народа о виталним питањима, говорио је др Владета Станковић. Правни факултет у Београду, указао је, незаобилазан је у овом послу, јер се „ради о поштовању дела наших предака и одговорности према садашњим и будућим генерацијама“.

Напомињући да је јасно за какво се економско уређење опредељује, др Станковић сматра да Предлог пружа могућност за квалитативно одређење привреде Србије. При том инсистира на извесним некоректним језичким формулацијама (облик често претходи садржини, а посебно општем) и, услед тога, на неопходности успостављања логичког редоследа обележја бића привређивања. „У делу о економском уређењу потребно је експлицирати економско биће Србије, а то је робни карактер, и из њега извести врсте и положај привредних субјеката, методе њиховог повезивања, садржину односа производње у које ступају, као и облик те садржине“. Ове уставне норме, додао је, могу и морају бити јасне и јединствене, као што је то и „језик којим роба говори миленијумима“ — од стране робних произвођача, у нормалним условима привређивања, признат и уважаван.

Регулисање привредних подсистема, у делу о функцијама државе, Устав чини у мери која му и припада, те ће њихову конкретизацију остварити тзв. привредно-системски закони, закључио је проф. Станковић.

Укључујући се у расправу, мр Оливера Вучић је приметила да се овим својим кораком иницијатор Предлога за доношење новог Устава определио за одступање од до данас, у теорији уставног права и у пракси федералних држава у свету, општеприхваћеног гледишта како о природи самог федералног Устава, тако и његовом односу с уставима федералних јединица. Познато је да то општеусвојено гледиште, у најкраћем, подразумева да „федерални Устав логички и временски претходи уставима федералних јединица“ и да је федерални устав „акт хијерархијски више власти — акт најјаче правне снаге у федералној држави“, услед чега устав федералне јединице мора бити с њим у сагласности. Стога се потез који је повукло Председништво Србије неминовно доводи у везу с конфедералним начином поступања и уклапањем у општи тренд понашања који је завладао у југословенској федерацији. Уз уважавање и разумевање свих разлога који су се до сада могли чути као оправдање за овакав чин Србије, као и напомене, садржане у самом Предлогу, о спремности Србије да свој будући, новодонети Устав у свему усклади и усагласи са Савезним уставом који ће бити донет, О. Вучић је мишљења да су Правни факултет и ова расправа место и прилика када се таква чињеница мора истаћи. Јер, иако се разлози науке и политике код оваквих питања неминовно преплићу, разлог овога окупљања је, пре свих других, и више од свих других, научна и стручна расправа.

Оливера Вучић се посебно осврнула на једно питање од оних која представљају потпуну новину у односу на решења садржана у Уставу од 1974. године — на могућности Народне скупштине да пренесе влади овлашћења да одређена питања која су у законодавној надлежности Народне скупштине, за одређено време, уређује својим уредбама. Истичући да ова идеја није нова и да су се размишљања, па и предлози у том смислу могли чути још пре две године под сводовима Српске академије наука, када су два загребачка професора, Сокол и Смердел, у расправи поводом промена Савезног устава изнели идеју о потреби увођења делегираног законодавства, О. Вучић је указала на

једно значајно и добро својство Предлога о коме се расправа водила, а то је да „уставни“ текст чији творци, после дугог низа година на југословенским уставноправним просторима нису имали амбиција да на себе преузму историјски задатак изумевања новог, већ су, у маниру легендарних америчких очева оснивача (Founding Fathers), пошли од потребе поштовања искустава других, уважавајући искуство као „проштво истине“.

Образложивши добре стране, али и недостатке делегираног законодавства, О. Вучић се, у светлости ширег питања односа између државних органа — пре свега Скупштине, владе и Председништва, односно целине питања организације власти, определила за став изнет у Предлогу да се напусти досадашња концепција скупштинског система власти и да у новоме Уставу Србије власт буде организована у складу с начелом поделе власти. Позивајући се на учење Слободана Јовановића о разлозима у корист поделе власти, као и на чињеницу да је ваљано уставно решење само оно које примењено, у животу, даје добре резултате, О. Вучић је и могућност успостављања делегираног законодавства оценила као пут стварања савремене, снажне и ефикасне егзекутиве, што је, неспорно, захтев сваке савремене државе. Негативна пракса делегираног законодавства из периода важења Устава од 1946. не сме и не може бити одлучујућа при опредељивању за или против увођења оваквог решења, јер су промењене прилике у земљи, посебно вишестраначки систем, добра основа да позитивна својства делегираног законодавства добу до изражаја.

Др Зоран Томић се определио да најпре говори о управи, и то, како је сам истакао, „не из разлога што управу сматра најважнијом, већ што му је ова проблематика по вокацији најближа“. Истакавши потребу наглашавања правно гарантоване самосталности управе с друге стране, Томић се посебно заложиио за потпуније и прецизније утврђивање одговорности управе и то не само према влади, како је то у Предлогу садржано, већ и одговорности по вертикалној линији — одговорности нижих органа непосредно вишем органу, као и хијерархијске одговорности унутар самог органа. То би било у складу са веберовском поделом која подразумева постојање потчињености управе политичкој власти, али и истовремену одвојеност од ње, при чему у њој доминирају каријерни, а не политички службеници.

У своме даљем излагању Томић се заложиио за увођење система управног судства, сматрајући да би рад таквог специјализованог судства требало организовати преко образовања првостепеног Управног суда (у рангу окружног суда), затим Управног суда Србије — као апелационог и, евентуално, по ванредним правним лековима, у смислу касације — Врховног суда Републике. Потребу увођења специјализованог судства Томић сматра целисходном — како са становишта уједначавања праксе, тако и потребне специјализованости за управне спорове, односно квалификованости коју судови опште надлежности не поседују.

Следеће питање о коме је Томић говорио односило се на једну од правних празнина коју је, по његовом мишљењу, у даљем раду на доношењу новог Устава Србије, потребно попуњити. Ради се о питању уређења Београда, који по Предлогу евидентно јесте део територијалне организације, али је нејасно да ли му је дат посебан статус или се ради о облику локалне самоуправе.

Болном тачком Предлога, Томић сматра питање одговорности шефа државе, при чему је, опредељујући се за варијанту инокосног организовања вршења ове функције, напоменуо да у Предлогу није садржано опредељење да ли је одговорност шефа државе правна или политичка и према коме је усмерена.

Следећа изречена замерка односила се на недовољно експлицитно постављено питање дејства и снаге одлука Уставног суда, уз залагање за појачавање дејства тих одлука.

На крају, Томић се осврнуо на питање о коме је у неколико наврата током дискусије било речи — о редоследу одржавања избора и доношења Устава. Пошавши од питања да ли је стање у Југославији данас уопште уставно, тј. правно, или је неуставно, односно „ме-

Буууставно“, или „предууставно“, закључио је да, уколико се сагласимо да је стање ууставно, редослед је јасан, прво треба донети Устав, а потом, на основу тога Устава одржати изборе. Међутим, како се Томићу чини да је садашње стање пре неуставно, но ууставно, сматра да је потребно посегнути за једним демократским инструментом — референдумом, на коме би се грађани изјаснили да ли су за превремене изборе или нису. Зависно од резултата референдума, кренуло би се ка доношењу Устава или ка новим изборима.

Полазећи од чињенице да одбрана и безбедност чине основ суверенитета сваке земље, те и део свих савремених устава, ово је питање ближе размотрио *Влада Јончић*, последњи учесник у расправи. Нагласио је да „одбрана и безбедност морају бити јединствено уређени за целу територију Србије“. Иако свестан да ће се на ову осетљиву проблематику директније рефлектовати решења будућег савезног устава, сматра да се она не сме занемаривати ни у новом уставу Србије услед постојања покрајина у њеном саставу.

Закључујући рад овог тематског састанка Општег семинара Правног факултета у Београду, проф. Стеван Врачар је истакао да је уприличени разговор о Предлогу за доношење новог Устава Србије био изузетно садржајан. Велики број питања о којима се расправљало, број учесника у расправи, као и озбиљност приступа, најбољи су показатељ интереса који постоји у вези с будућим највишим законом Србије. Због свега тога, оправдано је очекивати да ће предстојећа расправа о Нацрту, представљати пуни допринос доношењу таквог Устава Србије којим ће се најпотпуније остварити интереси свих њених грађана.

*мр Оливера Вучић
Светислава Булајић*

СЕМИНАР „ЕВРОПСКА ЗАЈЕДНИЦА У ДЕВЕДЕСЕТИМ ГОДИНАМА“

У Београду је од 20. до 22. јуна ове године одржан семинар под називом „Европска заједница у деведесетим годинама“. Организовали су га, у складу са заједничким меморандумом и програмом сарадње, Делегација Комисије Европске заједнице у Београду, Европски институт за јавну управу (ЕИРА) из Мастрихта (Холандија), Привредна комора Србије и Привредна комора Југославије. На семинару је учествовало око 150 представника југословенских предузећа и различитих организација. Програм рада је обухватио најважније аспекте успостављања јединственог европског тржишта у смислу реализације *Беле књиге*, коју је 1985. године издала Комисија ЕЗ, као и анализу услова прилагођавања југословенске привреде европској привреди 1992. године. У својству предавача појавили су се професори и сарадници ЕИРА, али и појединих универзитета, као и експерти европских институција. Њихова излагања су се односила на организацију и функционисање ЕЗ, процес доношења одлука у ЕЗ, стварање европског тржишта и његову спољну димензију, односе ЕЗ и Југославије, индустријску политику ЕЗ, пољопривредну политику ЕЗ, стварање монетарне уније, као и на друга значајна питања. Овом приликом ћемо се ограничити на правни аспект стварања јединствене Европе.

1. После уводне речи заменика шефа Делегације ЕЗ у Београду господина Crichioa, реч је узео проф. Schaefer с ЕИРА, који је на самом почетку свог излагања нагласио да ЕЗ није федерална држава, већ да је то скуп суверених држава које на основу споразума преносе неке од својих надлежности на Заједницу. Права и обавезе држава чланица регулишу, заправо, три споразума на којима се заснивају три заједнице — СЕСА (заједница за угљаљ и челик), ЕЕС (економска заједница) и EURATOM (заједница за атомску енергију). Најзначајнији је Римски