Пр. 1633

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

PRAVNI ŽIVOT

Broj 5-6 /1988./ Godina XXXVIII/ Knjiga 374.

tematski broj

PROMENE USTAVA SFRJ i USTAVNI POLOŽAJ SR SRBIJE

Beograd, maj-juli 1988.

PRAVNI ŽIVOT 5 1988.

potrebe (intervencije u vodoprivredi, geološka istraživanja, podsticaj turizma, podsticanje razvoja privrede u prigraničnom području itd.).

Posebno se mora imati u vidu i činjenica da svaka poreska olakšica i oslobođenje ima za posledicu preraspodelu poreskog tereta na druge obveznike. Prema tome, i ovakvim merama su kod jednog dela privrednih subjekata postizani negativni finansijski efekti.

Praktično se ovakvim merama prelivao dohodak između organizacija udruženog rada, što ne može delovati stimulativno na radnike u privredi. Ovako široka praksa korišćenja poreskih instrumenata za pomenute svrhe pokazuje da je suviše prostora dato posrednom odlučivanju, preko skupština društveno-političkih zajednica, o tome gde će se upotrebiti slobodan deo dohotka. Investicije u privredi su jedno od pitanja o kojima neposredno odlučuje udruženi rad, a državna intervencija trebalo bi da bude izuzetak od ovog principa.

U poslednje vreme imamo pojavu uvođenja obaveznih zajmova republičkim zakonima, radi obezbeđivana sredstava za izgradnju novih proizvodnih kapaciteta (SR Makedonija i SR Crna Gora). I ovde se s pravom može postaviti pitanje zašto se aktima vlasti odlučuje o proširenoj reprodukciji. Ovakva davanja, koja su samo po nazivu »zajmovi« imaju sve karakteristike dažbina.

Izneta zakonodavna politika ukazuje na potrebu da se Ustavom SFRJ preciziraju ovlašćenja države da uvodi dažbine radi intervencija u privredi. To je izuzetak od principa po kome udruženi rad neposredno odlučuje o ostvarenom dohotku. Zato bi trebalo precizno odrediti kada su ovakvi izuzeci opravdani i mogući. Predloženi Amandman IX smatram da bi trebalo dopuniti u smislu namenskog definisanja mogućih intervencija države u privredi putem uvođenja dažbina iz dohotka i ličnih dohodaka. Moja sugestija bi bila da se ovakva mogućnost predvidi samo za potrebe onih privrednih delatnosti koje se, zbog svoje prirode, ne mogu prepustiti delovanju tržišnih zakona, a koje i u drugim zemljama koriste dotacije države (kao što je, npr. železnički saobraćaj). Taksativno bi trebalo odrediti Ustavom SFRJ za koje je namene zakonodavac ovlašćen da uvodi dažbine, a u svemu ostalom isključiti mogućnost ovakve državne intervencije. Ovakvo preciziranje pomoglo bi ostvarivanju postavljenog cilja, tj. smanjivanju administrativnih mera i davanju većeg prostora delovanju ekonomskih zakonitosti.

Kada su u pitanju zajmovi, smatram da bi Ustavom SFRJ trebalo izričito utvrditi da su oni na dobrovoljnoj osnovi. Pored toga, mišljenja sam da bi federaciju trebalo ovlastiti da uređuje osnove javnih zajmova, (kao što se predlaže za osnove poreskog sistema). U iznetom smislu bi se izvršile odgovarajuće dopune amandmana XXXII.

amandmani na ustav sfrj

II. DRUŠTVENO-POLITIČKI SISTEM:

NEPRIMERENOST POSTOJEĆEG OBLIKA FEDERALIZMA BIĆU JUGOSLOVENSKE ZAJEDNICE KAO VIŠENACIONALNE I SOCIJALISTIČKE . . . . . *Pavle Nikolić* 807

RADNIČKA KLASA SVELA SE NA PROKLAMACIJE, KATEGORIJA NACIJE POTISNULA SVE DRUGE KATEGORIJE . . . . *Stevan Vračar* 810

USTAV SFRJ JE REZULTAT POLITIČKOG KOMPROMISA I ZATO USTAVNE PROMENE TREBA DA POČNU OD REPUBLIKE I DA SE U NJIMA I ZAVRŠE . . . . . *Aleksandar Jovanović* 813

FEDERACIJA JE LIŠENA SVOJIH IZVORNIH OVLAŠĆENJA »VETIRAJUĆOM« SAGLASNOŠĆU REPUBLIKA I POKRAJINA . . *Slobodan Vučetić* 818

PROTIVUREČJA IZMEĐU ODGOVORNOG I NEODGOVORNOG DRUŠTVA I SISTEMA . . . *Milan Ćuković* 822

SISTEM NE MOŽE POSTOJATI AKO NEMA JEDINSTVA DELA I CELINE I AKO ISTI PRINCIPI NE VAŽE I ZA DEO I CELINU . . . . . *Aleksandar Ivić* 828

USTAV SFRJ PREDSTAVLJA VELIKI GENERATOR JUGOSLOVENSKE KRIZE . . . *Dragan Radinović* 831

VEĆE REPUBLIKA I POKRAJINA
U NACRTU AMANDMANA NA USTAV SFRJ . . . *Bosa Nenadić* 835

INTERESNO VEĆE
U SKUPŠTINSKOM SISTEMU . . . . . *Dragi Tasić* 846

OSTVARIVANJE NORMATIVNOG
MODELA DELEGATSKOG SISTEMA . . . *Zlatija Đukić-Veljović* 850

IZJAŠNJAVANJE O KANDIDATIMA
ZA SVA DRUŠTVENO-POLITIČKA VEĆA . . . *Koviljka Romanić* 855

AMANDMANI NE OBEZBEĐUJU
PROMENE IZBORNOG SISTEMA . . . . . *Mile Ilić* 860

POLOŽAJ UPRAVE
U USTAVNOM SISTEMU . . . . . *Stevan Lilić* 865

*PAVLE NIKOLIĆ**

NEPRIMERENOST POSTOJEĆEG OBLIKA FEDERALIZMA BIĆU JUGOSLOVENSKE ZAJEDNICE KAO VIŠENACIONALNE I SOCIJALISTIČKE

Smatram da je savremeni oblik federativnog uređenja naše zemlje ustanovljen Ustavom SFRJ od 1974. neprimeren biću jugoslovenske zajednice kao višenacionalne i socijalističke i da je, uprkos konzistentnosti i vešto napravljenoj konstrukciji defektan i da grubo narušava funkciju jednog istinskog, autentičnog federalizma čije smo osnove utvrdili u Odlukama AVNOJ-a. O ovome izneo bih svoje osnovne ideje i zaključke.

1. Osnovnu karakteristiku koncepcije savremenog jugoslovenskog federativnog uređenja čini izrazito jak, praktično dominirajući položaj republika i pokrajina. Ustav SFRJ je, to se mora priznati, na jedan izuzetno dosledan i logičan način ugradio u to federativno uređenje principe i instrumente koji direktno (i efikasno) doprinose realizaciji zamišljenog (i željenog) cilja — dominantne pozicije republika i pokrajina.

Kao što je poznato, pored dva temeljna principa — radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u republikama, i u pokrajinama u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u SFRJ onda kada je to u zajedničkom interesu, utvrđeno Ustavom SFRJ, a zatim i princip odgovornosti republika i pokrajina za sopstveni razvoj i za razvoj socijalističke zajednice kao celine (Osnovna načela, odeljak I, st. 1 i st. 2 in fine) — to su sledeći principi i instrumenti: neposredno učešće republika i pokrajina u vršenju najznačajnijih funkcija federacije, princip jednoglasnosti (konsenzusa), pretpostavka nadležnosti republika i pokrajina u izvršavanju saveznih zakona, princip zastupljenosti republika i pokrajina na paritetnom principu

* Dr Pavle Nikolić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

Veće republika i pokrajina Skupštine SFRJ je izraz federativnog karaktera naše države i treba i dalje da postoji u našem skupštinskom sistemu, s tim što bi došlo do preraspodele nadležnosti sa VUR u ovoj skupštini, ako bi se ono obrazovalo. U tom slučaju u Veću republika i pokrajina bi se i dalje odlučivalo konzenzusom, ali samo za ona najbitnija pitanja koja proizlaze iz federalnog karaktera naše države.

Postavlja se pitanje potrebe postojanja društveno-političkih veća?

Ovde se postavlja problem da li ovo Veće treba uopšte da postoji u našem skupštinskom sistemu kao posebno Veće DPO. Veliki broj praktičara i teoretičara smatra da se obrazovanjem DPV reducira uloga DPO na delovanje i ostvarivanje njihove uloge u skupštinskom sistemu samo kroz ova veća, a ne kroz celinu skupštinskog sistema, kako treba da bude.

S druge strane u njima dolazi do srastanja političkog i državnog, odnosno partijskog i državnog mehanizma, što se ne može braniti valjanom argumentacijom kao dobro rešenje.

Zbog njihovog personalnog sastava ona su de facto dominantna veća u našem skupštinskom sistemu, iako to nisu po nadležnostima koje su hibridnog karaktera.

Iz ovih i drugih razloga treba preispitati potrebu postojanja DPV.

U kontekstu razmatranja ove problematike treba razmotriti i odnos Predsedništva SFRJ i Skupštine SFRJ. Taj odnos, u stvari, predstavlja odnos »kolektivnog šefa države« i najvišeg organa vlasti i samoupravljanja zemlje. Iako im je nadležnost određena, po načinu sadašnjeg izbora Predsedništva SFRJ predstavlja »politički neodgovoran organ« jer kao kolektivnog šefa države u celini ne bira ga Skupština SFRJ, a ni Skupštine republika i pokrajina, već svaka svoga »predstavnika«.

Stoga treba prihvatiti zahteve da Predsedništvo SFRJ, kao jedinstven rukovodeći politički vrh, treba da bira Skupština SFRJ tajnim glasanjem na predlog Skupština republika i pokrajina i posle opštejugoslovenske rasprave o kandidatima kroz SSRNJ. Mogućnost da neko ne bude izabran u Skupštinu SFRJ i bojazan da neka federalna jedinica neće biti zastupljena u Predsedništvu SFRJ može se prevazići isticanjem više kandidata iz jedne republike, odnosno pokrajine, pa ko dobije veći broj glasova taj će biti izabran.

*STEVAN LILIĆ**

POLOŽAJ UPRAVE U USTAVNOM SISTEMU*

U povodu rasprave o promeni Ustava SFRJ i položaja organa uprave u našem društveno-političkom i ustavnom sistemu, otvaraju se brojna pitanja kako načelnog karaktera o opštoj ulozi uprave tako i određena pitanja konkretnog karaktera, imajući posebno u vidu tekst Nacrta amandmana XXX i XXXII — i sa njima u vezi amandmana XXIII i XXVI — na Ustav SFRJ koji je stavljen na javnu raspravu.

I. S tim u vezi, radi određivanja uloge i položaja uprave u našem društveno-političkom i ustavnom sistemu, neophodno je sa stručnog stanovišta osvrnuti se i na neka načelna prethodna pitanja sadržana u Osnovnim načelima Ustava. Ovo tim pre, što se za neka od njih može reći da sadrže određene »unutrašnje protivrečnosti« koje se moraju razjasniti kako bi se osigurala logička i konceptualna konzistetnost pojedinih kategorija i omogućila argumentovana i stručna rasprava. Tako je, recimo u vezi ekonomskog sistema, neophodno precizirati šta se podrazumeva pod osnovnim načelom »nagrađivanja prema radu i rezultatima rada«, s obzirom da se, sa ekonomskog stanovišta, istovremeno (na šta je i naša ekonomska nauka ukazala) ne može nagrađivati i prema radu (kao, na primer u administrativno dirigovanom privrednom sistemu) i prema rezultatima rada (kao, na primer, u tržišno orijentisanoj ekonomiji). U oblasti svojinskih odnosa, na primer, neophodno je precizirati osnovno načelo da »niko nema pravo svojine na sredstvima u društvenoj svojini« s obzirom da sa pravnog stanovišta nije moguća »nesvojinska koncepcija svojine«, tj. da svojima bude istovremeno »ničija i svačija«. I u oblasti upravnog sistema postoje prethodna pitanja za koje postoji potreba

* Dr Stevan Lilić, docent Pravnog fakulteta u Beogradu

* Diskusija na sastanku Sekcije za društvenopolitički sistem, održanom 7. IV 1988.

preciziranja. Ova pitanja, između ostalog, neposredno se odnose na »protivrečan« položaj i ulogu uprave kao »aparata vlasti i stručne službe«, tj. kao vršioca autoritativnih aktivnosti vlasti, sa jedne i neautoritativnih stručnih delatnosti, sa druge strane. Nacrt amandmana na Ustav SFRJ sa obrazloženjem, ne ulazi u razmatrajne ovih (prethodnih) pitanja, mada po nekim konkretnim pitanjima položaja organa uprave daje rešenja koja u određenoj meri predstavljaju novine u odnosu na postojeću situaciju. Međutim, sa stanovišta stručne javne rasprave o položaju organa uprave prema Nacrtu amandmana na Ustav SFRJ neophodno je načelno osvrnuti se i na pitanje uloge uprave i upravnog sistema u savremenom društvu.

1. Čini se celishodno (iako je u dumaćoj i stranoj stručnoj literaturi iz ove oblasti na to ukazano), i ovom prilikom podsetiti na nužnost prethodnog odredivanja kriterijuma, odnosno *stručnih standarda* na osnovu kojih se mogu planirati, implementirati i kontrolisati efekti funkcionisanja složenih socijalnih sistema, između ostalih i upravnih, s obzirom da je upravni sistem, zajedno sa ekonomskim sistemom, jedna od osnovnih »poluga« razvoja savremenog društva, od čijeg efikasnog funkcionisanja u najvećoj meri zavisi stepen opšteg materijalnog i duhovnog razvoja društvene zajedice.

2. Osnovna karakteristika savremenog sveta je izuzetna složenost i međuzavisnost društvenih procesa — sa svoje strane ovo se posebno odnosi i neposredno reflektuje na složenost upravnog i ekonomskog sistema jedne federativne, višenacionalne i samoupravne zajednice kao što je naša.

3. Upravljanje, koordinacija i usmeravanje složenih upravnih, ekonomskih i drugih (naučnih, kulturnih, i sl.) celina, naročito polazeći od ustavne i programske proklamacije o središnoj samoupravnoj ulozi i položaju radnog čoveka i građanina, nužno zahteva njihovu racionalnu i efikasnu regulaciju, kako na nivou strateških političkih opredeljenja, tako i na nivou pojedinačnih konkretnih rešenja. U današnjim uslovima, bez ozbira na sve naše »tradicije« i uverenja, pozitivno usmeravanje ovih tokova nije moguće bez a) angažovanja svih raspoloživih ljudskih i materijalnih potencijala i resursa, kao ni bez b) smele i dosledne aplikacije dostignuća savremene tehnologije, nauke i društvene prakse. Uostalom, razvijeni savremeni svet to naveliko čini i to je osnovni razlog što je razvijen. Cilj društvenih napora pod ovim pretpostavkama, mora biti strateški, tj. politički određen kao ostvarivanje pozitivne artikulacije partikularnih interesa i angažovanja na svim nivoima u maksmalan društveni efekt na nivou globalne zajednice. Drugim rečima, pojedinačna motivacija za ostvarivanje posebnih interesa mora istovremeno da doprinosi realizaciji opšte-društvenih interesa, a uloga uprave (i privredne) u tom smislu je od presudnog značaja. S obzirom na složenost današnjeg sveta, a komparativna iskustva to nedvosmisleno potvrđuju, ovaj cilj nije moguće postići bez punog korišćenja stručnih i naučnih potencijala u upravi i ekonomiji.

4. Iz ovih razloga, upravni i ekonomski sistemi moraju se posmatrati u uzajamnoj međuzavisnosti — svaki konstruktivni program njihovog unapređenja i racionalizacije mora, kao minimum, poći od sledećeg: a) da su to veoma kompleksni i dinamički sistemi — tj. da imaju složenu unutrašnju strukturu i da su podložni stalnim promenama; b) da su to izuzetno potentni (moćni) sistemi — tj. da raspolažu ogromnim potencijalom — koji u zavisnosti od »usmerenja« mogu davati pozitivne ili negativne efekte i c) da su u neposrednoj dinamičkoj interakciji — tj. da procesi i tokovi u okviru jednog izazivaju odgovarajuće posledice u okviru drugog (tzv. međusobni uticaj baze i nadgradnje).

5. Ipak, ekonomski i upravni sistemi mogu se posmatrati i kao relativni izolovani sistemi. Ovo razlikovanje je moguće prema različitim merilima — između ostalih, i na osnovu tzv. pokazatelja uspešnosti, kao merila koje, za razliku od onih subjektivne i formalne prirode, utvrđuju uspešnosti sistema prema objektivnim i kvalitativnim pokazateljima, tj. prema pojedinim faktorima odnosa »uloženog-ostvarenog« (tzv. »cost/benefit« metoda). Tako, uprošćeno govoreći, može se reći da je pokazatelj uspešnosti jednog ekonomskog sistema povećanje produktivnosti: na primer, povećan fizički obim proizvodnje; povećana produktivnost rada; povećan stepen iskorišćenja kapaciteta; povećan kvalitet proizvoda i usluga i sl. Nasuprot tome, upravni sistem je »uspešan« ukoliko se poveća njegova efikasnost, što je moguće utvrditi, na primer, povećanjem zdravstvene sposobnosti stanovništva: povećanjem čistoće gradova; smanjenjem stepena vazdušne polucije i zagađenost voda; smanjenjem broja nezaposlenih ili nepismenih; smanjenjem inflatornih kretanja itd. Polazeći od ovoga, treba razgraničiti »produktivnost« — kao »opipljivi« pokazatelj uspešnosti ekonomskih sistema, od »efikasnosti« kao »nevidljivi« pokazatelj uspešnosti upravnih sistema.

6. O modernoj upravi govori se kao o efikasnoj upravi — zašto? U savremenom razvijenom svetu zakonitost rada uprave se »podrazumeva« — zapravo ono se podrazumeva već više od sto godina. Zakonitost postupanja i rada uprave načelno je i praktički skinuto sa dnevnog reda pojavom tzv. pravne države krajem prošlog i početkom ovog veka. Pošto je pitanje zakonitosti rada uprave naučno i praktično »apsolvirano« (zahvaljujući, pre svega, normativističkim koncepcijama) još u prošlom veku, u fokusu naučnog interesovanja savremene upravne nauke i prakse javlja se problematika vezana za stručnost i efikasnost rada složenih upravnih sistema. Opšta kretanja u industrijski razvijenim, a posebno u post-industrijskim društvima imaju, između ostalog, za posledicu i proces transformacije uprave, tj. proces preobražaja uprave od tzv. administrativnog aparata za vršenje autoritativnih funkcija vlasti i prinud u sistem stručnih društvenih službi. Sa-

vremene tendencije pokazuju preobražaj funkcija uprave od »autoritativnog upravljanja putem vlasti i administrativnim merama« u »stručno-funkcionalnu makro koordinaciju« složenih društvenih tokova korišćenjem visoko-tehnoloških organizacionih metoda i sredstava informatičke tehnologije.

7. Proizilazi, dakle, da moderna uprava nužno mora biti i efikasna (pa prema tome i zakonita) uprava, odnosno da je efikasan upravni sistem onaj koji je orijentisan na stručnost (»lex artis«), posebno u makro koordinaciji društvenih procesa. Svakako, proizilazi i obrnuto: da je neefikasna uprava istovremeno i nestručna uprava — a to je svaka ona uprava koja je u današnjim uslovima orijentisana na model državne uprave kao »aparata vlasti« iz prošlog veka. Iako je opšte poznato, treba još jednom istaći, da u ovom kontekstu samoupravljanje kao programska orijentacija i kao praktični princip, načelno pruža (uz odgovarajuće pretpostavke) neslućene mogućnosti razvoja savremenog društva, posebno ekonomskih i upravnih sistema.

8. Izlaz iz ove »krizne« situacije, a pretpostavljam da ćete se složiti sa mnom da je stanje takvo, pretpostavlja najmanje dva faktora: a) odluku političkog karaktera, tj. strateški plan i opredeljenje i b) stručnu izradu i primenu, te strategije u obliku operativnog plana. Ovo se odnosi na upravni sistem. U Srbiji, na primer, može se reći da je utvrđena ova strategija tj. doneta politička odluka u tom smislu. Deveta sednica CK SK Srbije (januar 1988), između ostalog, istakla je decidiranu orijentaciju ka »državi modernoj i socijalističkoj«, uz obrazloženje da — »preterano administriranje direktno blokira vitalne snage kojima društvo raspolaže« (u smislu kako je početkom šesdesetih godina istakao poznati francuski sociolog M. Crozier u čuvenom radu «La Societe Bloque» — »Blokirano društvo«), te da — »deblokiranje ogromnih ljudskih potencijala je deblokiranje najvećeg potencijala kojim raspolažemo. . .«.

9. Strateški program kao politička odluka mora se pretvoriti (transdukovati) u operativni plan kao složeni stručni poduhvat. To se, pre svega, može ostvariti primenom savremenih stručnih i naučnih metoda (npr. izradom »projekta« umesto vođenja »akcije«); permanentnim angažovanjem naučnih i stručnih institucija na pitanjima modernizacije i unapređenja organizacije i rada javne uprave; angažovanje svih raspoloživih stručnih kadrova u zemlji na izradi operativnih planova modernizacije uprave; faznim uvođenjem nove tehnologije rada javne uprave (automatizacija, terminali, baze podataka i sl); definisanjem »vremenskog horizonta« implementacije projekta; timskim radom stručnjaka različitih profila (»konzilija« — pravnika, inžinjera organizacije rada, informatičara, ekonomista, psihologa, politikologa itd.); uvođenjem permanentnog obrazovanja i kurseva inovacije znanja (kako za stručne radnike u upravi, tako i za funkcionere); kadrovskim restruktuiranjem uprave prema jasno preciziranim funkcionalnim zadacima i poslovima; primenom stimulativnih (nasuprot adimnistrativnih) mera i kriterijuma u radu itd.

10. Sva ova pitanja, kao prethodna, moraju se stručno razmatriti i precizirati kako bi se postigao optimalni društveni efekt i precizirala, pre svega, sa pravnog aspekta uloga uprave i položaj organa uprave kod nas.

II. Nakon ovih napomena načelnog karaktera, da vidimo i neka konkretna pitanja regulisanja, odnosno predloga regulisanja položaja organa uprave (ovom prilikom reč je o saveznom nivou) prema Nacrtu amandmana na Ustav SFRJ, pre svega amandmana XXX i XXXII, a s njima u vezi i amandmana XXIII i XXVI. Kao opšta prethodna konstatacija može se reći da amandmani predviđaju određene novine u odnosu na postojeća rešenja, s tim što je preciznije zaključke moguće izvesti tek nakon okončanja ustavne rasprave, odnosno nakon okončanja procedure za izmenu Ustava.

1. Po mom mišljenju, dva su pitanja koja u vezi položaja saveznih organa uprave treba istaći ovom prilikom. Prvo je vezano za »jedinstveno tržište«, a drugo za primenu zakona u slučaju suprotnosti između saveznog i republičkog (pokrajinskog) zakona.

2. Komparativno posmatrano, moguća su različita specifična rešenja u pogledu ustrojstva složenih država, posebno višenacionalnih zajednica. Lično nemam nikakvih predrasuda u pogledu »najboljeg« oblika organizacionog ustrojstva jedne države — po mom mišljenju treba optirati za ono rešenje koje u određenim uslovima na najadekvatniji način doprinosi efikasnosti društvenog sistema i to prema objektivnim pokazateljima o kojima sam prethodno govorio (bruto nacionalni proizvod, dohodak po glavi stanovništva, »nulta« inflacija itd.). U tom smislu, sasvim razumem misao o tome »da li je mačka crna ili bela, pod uslovom da ulovi miša«, i smatram da se ne treba ustručavati u istraživanju svakog oblika za koji postoji osnovna pretpostavka da može postići pozitivne efekte (u smislu objektivnih pokazatelja uspešnosti).

3. Karakteristika je federalnih država, mada ima različitih modaliteta u tom pogledu, postojanje dva ključna »punkta«, tj. oslonca federalnog uređenja. Jedan se odnosi na ekonomski sistem i izražen je kroz formulaciju »jedinstvenog tržišta«, tj. na slobodne tokove robe i usluga unutar državne teritorije. Sve federalne države poznaju ovaj koncept, a najkarakterističniji u tom pogledu je Ustav SAD koji govori o »klauzuli među-državne robne razmene« (tzv. inter-state commerce clause«). U ovom smislu, bitno obeležje federalnog uređenja manifestuje se u ovlašćenju federacije da preko svojih organa (pre svega organa uprave) obezbedi »funkcionisanje« jedinstvenog tržišta. Ustav

SFRJ, kao i Nacrt amandmana XXVI poznaje ovu koncepciju u vidu klauzule o »jedinstvenom jugoslovenskom tržištu«. Iako bi tekst ovog amandmana verovatno mogao biti i sadržinski i jezički precizniji (npr. kako rešiti odnose »jedinstvenog« i »zajedničkog«) može se reći da je u osnovi poštovana ova pretpostavka federalnog uređenja. Drugi oslonac federalnog sistema, odnosi se na tzv. klauzulu federalne supremacije (federal supremacy clause). Prema ovom principu, osnovno obeležje federalnog sistema je u pretpostavljenoj supremaciji saveznog zakona u odnosu na zakone federalnih jedinica u slučaju njihove međusobne suprotnosti. U ovom smislu, Nacrt amandmana XXIII predviđa bitno drugačije rešenje od postojećeg. Prema tački 5. amandmana XXIII predviđeno da »ako je republički, odnosno pokrajinski zakon u suprotnosti sa saveznim zakonom, primenjivaće se privremeno na pojedinačne slučajeve do odluke Ustavnog suda Jugoslavije savezni zakon« — što je bitno drugačije rešenje od onoga predviđenog u članu 207. Ustava SFRJ. I za ovaj slučaj može se reći da je u osnovi poštovana ova pretpostavka federalnog uređenja.

4. Polazeći od navedenih opštih okvira položaja organa uprave prema Nacrtu amndmana, da pogledamo konkretan tekst amandmana XXX i XXXII koji se neposredno odnose na organe uprave.

5. Nacrt amandmana XXX odnosi se na izvršenje saveznih zakona, drugih propisa i opštih akata, savezni i republički, odnosno pokrajinski organi su dužni da međusobno sarađuju i redovno se obaveštavaju o njihovom izvršavanju«. Međutim, i ovde nailazimo na jednu »protivrečnost«, i to u konstrukciji »dužni su da sarađuju« — dužnost je dužnost, a saradnja je saradnja: dužnost je obaveza, a saradnja pretpostavlja dobrovoljnost. Siguran sam da treba dobro razmisliti i pronaći neki jednostavniji i precizniji izraz za ovu situaciju. Osim toga, može se reći da je procedura (predviđena u tačkama 2—5 amandmana XXX) u pogledu obezbeđivanja izvršenja, saveznih zakona i propisa relativno komplikovana iako, za pretpostaviti je, pruža mogućnost efikasnijeg delovanja nego što je to do sada bio slučaj. Tako, na primer, ukoliko se ne izvršava savezni zakon (ovom prilikom uprošćavam terminologiju i kondenzujem izlaganje), savezni organi upozoriće organe u republikama (pokrajinama) i odrediće se rok u kojem zakon ima da se izvrši, odnosno u kom roku će se preduzeti upravni posao, radnja ili mera. Međutim, ukoliko do toga ne dođe, predviđa se sledeće: ako se i pored upozorenja i preduzetih mera ne obezbedi izvršenje saveznog zakona ili propisa, Savezno izvršno veće će predložiti Skupštini SFRJ da od skupštine republike (pokrajine) zatraži da preduzme mere kojima se njihovo izvršenje obezbeđuje, s tim što može predložiti i pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti nadležnog or-

gana, odnosno funkcionera koji tim organom rukovodi. Takođe, predviđa se i mogućnost da savezni organi uprave izdaju obavezne instrukcije i da (pod određenim uslovima) neposredno izvrše odgovarajući upravni posao ili radnju, ukoliko bi njihovim neizvršenjem nastupile teže štetne posledice. Najzad, savezni organi uprave mogu neposredno i sami izvršiti određeni upravni posao ili radnju i o tome obavestiti SIV, koji obaveštava Skupštinu SFRJ — koja obaveštava odgovarajuće skupštine republike (pokrajine). Može se konstatovati, da rešenja predviđena Nacrtom amandmana XXX unose novine u smislu da se u vezi obezbeđivanja izvršenja saveznih zakona predviđaju šira ovlašćenja saveznih organa nego što je to bio slučaj prema postojećim ustavnim odredbama. U ovom kontekstu, smatram da je veoma značajno i pitanje (što smo čuli i u izlaganju prethodnih diskutanata) na koji način Federacija treba da komunicira sa organima u republikama (pokrajinama) — recimo u odnosima saveznog javnog tužilaštva sa javnim tužilaštvom u republici (pokrajini). Kao prethodno može se postaviti i pitanje da li savezni organi uprave treba neposredno da komuniciraju sa organom uprave u republici (pokrajini) koji nije izvršio savezni zakon ili to treba da ide posredno, preko republičkih (pokrajinskih) organa uprave. Kakva je uloga »obaveznih instrukcija« saveznih organa uprave u ovom slučaju? I ovo su neka pitanja koja, po mom mišljenju treba jasnije formulisati i precizirati, imajući u vidu cilj i efekt koji se želi ostvariti, naravno imajući u vidu i sve naše »realnosti«.

7. Narct amandmana XXXII odnosi se na član 281 Ustava i praktično znači sankcionisanje postojećeg stanja u oblasti uređivanja osnova »sistema državne uprave«, s obzirom da ovakva formulacija nije bila izričito sadržana u ovoj odredbi Ustava. I ovde se mogu postavi određena prethodna pitanja (npr. da li je kategorija »sistem državne uprave« sadržinski isto što i »državna uprava«? da li je formulacija »državna uprava« najadekvatnije rešenje, s obzirom da pod ovaj režim spadaju i samoupravne organizacije i zajednice sa javnim ovlašćenjima itd.

8. Ovom prilikom želeo bih još jednom da ukažem i na problematiku jasnije jezičke i stalske formulacije naših zakonskih tekstova. Upravo iz razloga što je naša realna situacija složena, neophodno je da jezičke i pravno-tehničke formulacije u zakonima i propisima budu što jednostavnije i preciznije, a ne i da same doprinose većim nejasnoćama. Treba izbegavati zamenice i glomazne rečenice, jer to otvara mogućnost različitog tumačenja, po time i onoj pojavi koja se naziva »pravna nesigurnost«, tj. da se u istoj stvari postupa na dijametralno suprotan način. Tako, na primer, nije potpuno jasno šta se podrazumeva pod »mogućnošću pokretanja odgovarajućeg postupka za utvrđivanje odgovornosti organa i funkcionera« — na čiju se odgo-

vornost misli? — saveznog, republičkog, pokrajinskog, gradskog, opštinskog organa ili funkcionera, itd.

II. Kao tentativni zaključci povodom ovih razmatranja može se konstatovati da Nacrt amandmana na Ustav, SFRJ, posebno amandmani XXVI i XXX predviđaju određene novine u odnosu na postojeće stanje i to u smislu izražene tendencije povećanje efikasnosti u ostvarivanju položaja saveznih organa uprave, pre svega u oblasti izvršenja saveznih zakona i propisa. Ipak, može se takođe konstatovati da bi veoma korisna bila i preciznija i kvalitetnija pravno-tehnička formulacija samih odredbi kao doprinos efikasnijem ostvarivanju uloge uprave. U tom smislu, slobodan sam da iznesem i jednu sugestiju kojom bi se, po mom mišljenju, obezbedio najveći stepen stručnosti i povećao pravno-tehnički kvalitet naših zakonskih (i ustavnih) propisa, a da se istovremeno ne utiče na proces artikulacije političke volje i ne remeti zakonodavna procedura. U donošenju zakona, notorno je da politička volja mora da bude dominantna, ali isto tako notorno je da tekstovi propisa moraju da budu i primereni najvišim standardima pravne struke. Povodom ovoga, smatram da bi jedno veoma praktično i »jeftino« rešenje — u obliku uvođenja »stručne recenzije« zakonskog teksta pre njegovog usvajanja bitno doprinelo da se znatno poveća kvalitet naših zakona, a da se pri tom ni na koji način ne utiče na njihovu sadržinu. Ovu stručnu recenziju teksta zakona ili drugog propisa mogu davati naučne i stručne institucije (pravni fakulteti, odgovarajući instituti i sl.), a objektivnosti radi, moguće je predvideti i garantovati anonimnost ovog posla. Siguran sam da bi i samo razmišljanje o ovoj ideji već doprinelo poboljšanju kvaliteta naših pozitivnopravnih propisa.

amandmani na ustav sfrj

III. PRAVOSUDNI SISTEM I IZVRŠAVANJE SAVEZNIH ZAKONA

PRAVNI PRINCIPI O ORGANIZACIJI PRAVOSUĐA I USTAVNE PROMENE . . *Vesna Rakić-Vodinelić* 875

JAVNA TUŽILAŠTVA U NACRTU AMANDMANA NA USTAV SFRJ . . . . . *Špiro Vuković* 882

SAMOUPRAVNI SUDOVI I USTAVNE PROMENE . . . . . *Gordana Stanković* 888

JAVNO PRAVOBRANILAŠTVO I USTAVNE PROMENE . . . . . *Sefer Međedović* 898

SPECIJALIZOVANI SUDOVI I USTAVNE PROMENE . . . . . *Ljubomir Novaković* 902

POTREBA REAFIRMACIJE PRIVREDNOG SUDSTVA . . . . . *Branko Bokšan* 904

UTJECAJ NAČINA IZBORA SUDACA NA OBAVLJANJE SUDSKE FUNKCIJE . . . *Stanka Stjepanović* 908

PRIMEDBE I UPOZORENJA NA AMANDMAN XXIII . . . . . *Dragoslav Đurković* 911

SISTEM IZVRŠAVANJA SAVEZNIH ZAKONA I DRUGIH SAVEZNIH PROPISA I OPŠTIH AKATA . . . . . *Miodrag Petrović* 914

IZVRŠAVANJE SAVEZNIH ZAKONA OBEZBEĐUJE ŽIVOT FEDERACIJE . . . . . *Milan Vlatković* 920