

IZBORNI SISTEM I REFERENDUM ZA DONOŠENJE USTAVA

I

Izborni sistem je neraskidivi deo procesa institucionalizacije političke vlasti. Njime se konstituiše slobodan politički proces zasnovan na jednakom političkom subjektivitetu, političkoj i pravnoj jednakosti, pripadnika određene političke zajednice. Preko izbornog sistema ostvaruje se legitimativna i kontrolna funkcija zajednice koja time stiče obeležja demokratske, otvorene i slobodne zajednice.

Izbori bi trebalo da uspostave nadpersonalni kontinuitet i racionalnost demokratskog političkog odlučivanja, ali i efektivnu odgovornost nosilaca javne vlasti. Ideji izbora je imanentno vremensko i funkcionalno ograničenje javne vlasti. Pretpostavka je da su u njima ugrađene u određenoj formi ideje slobode i jednakosti. Principi opštih, slobodnih, tajnih i neposrednih izbora sada su nesporni.

U Jugoslaviji je ustavni diskontinuitet u domenu izbornog sistema nastupio 1974. Princip neposrednih izbora je zamenjen delegatskim sistemom. Preko ideje delegatstva bio je učinjen pokušaj da se izbori od povremenog pretvore u trajni proces demokratskog učešća građana u formiranju i kontroli političke volje. Ta uloga bila je namenjena delagaciji koja je trebalo da bude ključna karika izbornog sistema. Međutim, veoma brzo se pokazalo da je uvođenjem delegatskog sistema, koji je u suštini promovisao posredne izbore, konstruisan u velikoj meri utopijski i izuzetno komplikovani izborni sistem. Sadašnje promene ustava u izbornom sistemu delimično idu u suprotnom pravcu, naročito reafirmacijom neposrednih izbora, a delimično pokušavaju da uproste složenu izbornu proceduru. Uz zadržavanje osnovne ideje izborima bi se time vratile njihove elementarne funkcije, u prvom redu demokratsko legitimisanje nosilaca javne vlasti.

Najvažnije promene u izbornom sistemu SR Srbije odnose se na proširenje izborne osnove i biračkog prava za veća udruženg rada, na primenu principa neposrednih izbora za pojedina skupštinska veća i na pravilo da se pri kandidovanju za sva veća obavezno postavlja veći broj kandidata od broja koji se bira. Jače je naglašena i pozicija radnih ljudi i građana i njihovih delegacija u predlaganju i utvrđivanju kandidata za delegate. Karakteristično je da se i za ovu izbornu fazu obavezno primenjuje načelo tajnosti. Izvesna rešenja pravnotehničke prirode trebalo bi da pojednostave izborni postupak i delegatski sistem u celini.

U materiji izbornog prava Ustav SR Srbije gotovo u potpunosti preuzima odgovarajuća rešenja sadržana u amandmanima na Ustav SFRJ. To je i razumljivo ako se ima u vidu da je izborni sistem element jedinstvenih osnova političkog sistema. U pitanju je, dakle, načelo homogeniteta izbora.

Izborna prava za veće udruženog rada proširena su i na lica koja obavljaju poljoprivrednu, zanatsku i drugu sličnu delatnost. Zajedno sa radnicima koji su kod njih zaposleni ta lica stižu pravo na obrazovanje sopstvenih delegacija tj. aktivno i pasivno biračko pravo za izbore veća udruženog rada. Time bi oni trebalo da budu stavljeni u ravnopravan položaj sa radnicima u ostalim oblastima društvenog rada. Za izbor delegata u Veće udruženog rada Skupštine SR Srbije ova kategorija radnih ljudi bi ostvarivala pasivno biračko pravo srazmerno svom učešću u društvenom proizvodu Republike. Na sličan način pravo na obrazovanje delegacije na teritoriji opštine za veće udruženog rada ostvaruju i radni ljudi koji ličnim radom samostalno obavljaju umetničku ili drugu kulturnu, advokatsku ili drugu profesionalnu delatnost. Smatra se da bi promene i u ovom pravcu trebalo da odgovore realnom učešću rada na sredstvima u privatnoj svojini u ukupnom rezultatu društvenog rada.

Kada je reč o vodećim izbornim principima primetna je namera da se reafirmiše princip neposrednih izbora koji je postojećim ustavnim rešenjima gotovo nestao iz izbornog sistema. U teoriji se sve više zastupa stav da ovaj princip ne mora biti suprotstavljen delegatskom sistemu, pogotovo ako se njegova suština traži u trajnim odnosima izborne osnove i delegata, a ne u posrednom ili neposrednom načinu biranja.

Neposredni izbori predviđaju se za veća udruženog rada i veća mesnih zajednica u skupštinama opština, kao i za Veće udruženog rada Skupštine SR Srbije. Za sva ostala veća u osnovi se zadržava dosadašnji način izbora. Izbori delegata Veća opština Skupštine SR Srbije su posredni u tom smislu što izbor ovih delegata obavljaju delegati veća skupština opština iz sastava delegacija samoupravnih organizacija i zajednica i društveno-političkih organizacija. Izbor delegata u društveno-politička veća je takođe posredan. Tu se zapravo teško može govoriti o izborima u pravom smislu reči, već samo o potvrđivanju već izvršenog izbora. Naime, o delegatima društveno-političkog veća građani se izjašnjavaju neposrednim, opštim i tajnim glasanjem, na osnovu liste kandidata koju u okviru Socijalističkog saveza dogovorno utvrđuju društveno-političke organizacije iz reda svojih delegacija. Uticaj građana, pa i članstva društveno-političkih organizacija na izbor Društveno-političkog veća Skupštine SR Srbije je još manji tj. praktično je isključen u svim fazama izbornog postupka. Delegate ovog veća biraju izabrana tela društveno-političkih organizacija na osnovu liste kandidata, tajnim glasanjem. Time ovo veće u suštini ima karakter foruma društveno-političkih organizacija, a ne predstavništva naroda. Članove ovog veća narod niti bira, niti potvrđuje njihov izbor. Uostalom posojanje ovog veća problematično je i sa aspekta formalne jednakosti svih građana. Međutim, sva ova rešenja nisu kreacija Ustava SR Srbije, nego su, shodno principu homogeniteta izbora, preuzeta iz odgovarajućeg predloga revizije saveznog ustava.

Bez obzira što su neposredni izbori ograničeni samo na deo predstavničkih tela tj. samo na određena skupštinska veća, oni su nesumnjivo najznačajnija promena u izbornom sistemu. U pravcu demokratizacije izbornog postupka idu i još neka rešenja, pre svega, pokušaj da se presudna faza izbornog procesa — predlaganje i utvrđivanje kandidata — postavi kao izvorno pravo građana. Međutim, neposredna nominacija kandidata od strane građana samo je delimično sprovedena. Generalni nosioci prava predlaganja jesu radni ljudi i građani i njihove delegacije, ali u utvrđivanju kandidata oni samo učestvuju

na način utvrđen zakonom. Nespojivo je suštini neposrednih izbora da delegate predlažu i utvrđuju delegacije. Funkcija neposrednih izbora bila bi promašena ako bi građani najpre neposredno izabrali delegaciju, a potom po njenom predlogu, opet neposredno, delegata. Ovome ide u prilog norma po kojoj radni ljudi i građani biraju neposredno delegate iz svojih redova, dakle, ne iz sastava delegacije, a da izborom delegat stiže prava i dužnosti člana delegacije. Prema tome, smatramo da nosioci prava kandidovanja za izbor delegata skupštinskih veća koji se neposredno biraju mogu biti isključivo građani. Bez obzira na upotrebljenu formulaciju u pitanju je individualno pravo. Dalji, odnosno presudan korak u demokratizaciji prve faze izbornog postupka moglo bi da predstavlja rešenje da podrška određenog broja građana predloga obavezno znači i njegovo utvrđivanje. Primera radi radni ljudi i građani predlažu kandidate za delegate Veća udruženog rada Skupštine SR Srbije, ali listu kandidata utvrđuje Kandidaciona konferencija Socijalističkog saveza. Nesumnjiva demokratska načela izbornog sistema nude ustavne norme kojima se zahteva da broj utvrđenih kandidata za delegate na listi kandidata bude veći od broja delegata koji se bira, odnosno da se kandidati za delegate utvrđuju tajnim glasanjem.

II

Postupak promene ustava stoji u neposrednoj vezi sa izbornim sistemom. Demokratski sadržaj i funkcije ustava zahtevaju da i način njegovog donošenja i revizije moraju takođe biti demokratski. Prema tome, demokratsko konstituisanje ustavotvornog organa implicira direktnu vezu izbornog sistema i načina donošenja ustava. Najgrublje posmatrano uporedno ustavno pravo poznaje u tom pogledu dve konceptijske situacije. Ustav, kao akt samoodređenja naroda, mogu građani usvajati neposredno na referendumu. Naravno, i u toj situaciji predlog ustava mora da utvrdi demokratski konstituisani organ. Drugi uobičajeni način donošenja ustava je njegovo usvajanje od predstavnika koje je narod izabrao, bilo od strane redovnog narodnog predstavništva, bilo od onoga koje je specijalno konstituisano sa zadatkom da donese ustav. U svakom od prethodna dva modela javljaju se dodatni elementi procedure.

Većina ustavotvoraca, pa i u socijalističkim državama promenu ustava je učinila težom. Neki građanski ustavi čak i izričito zabranjuju promenu izvesnih svojih delova kojima bi se ugrozilo materijalno jezgro ustava. U Jugoslaviji, bez obzira na odsustvo formalne ustavne zabrane, takav rang uživaju izvesna "osnovna načela" Ustava SFRJ. Prigovori da bi takva ograničenja ustavnih promena mogla da budu ništa više nego nepodoban pokušaj da se buduće generacije vežu za legitimacione predstave koje možda nisu više njihove, davali bi takvim ograničenjima značaj na koji ona ne pretenduju. Sasvim je izvesno da nijedan ustav ne može da se održi zabranom određenih ustavnih promena, ako je on već izgubio svoju normativnu snagu. S druge strane, kao osnovna odluka pravnog poretka ustav ispunjava svoj zadatak samo kada preduzima trajna normativna fiksiranja društvenih i političkih odnosa, dajući im u neophodnoj meri karakter stabilnih odnosa. Ustav, kao uostalom i čitavo pravo, deluje i u cilju održavanja identiteta i kontinuiteta u istorijskoj promeni. Ovoj svrsi doprinosi otvorenost ustava promenama i njegovo prilagođavanje istorijskim okolnostima i potrebama. Prema tome, ustav, s jedne strane, mora biti otvoren za promene, ali, s druge strane, ne sme da se menja olako i nepromišljeno. Ova dva zahteva trebalo bi da uravnoteži otežana procedura promene ustava. Svaki racionalan ustavotvorac računa sa promenom svog dela, ali njoj postavlja strože uslove.

Uslove promene ustava posebno su otežani u federacijama. Dopunski momenti koji ovde ulaze u izgru vezani su za neposredno ili posredno učešće federalnih jedini-

ca u postupku promene ustava federacije. Neposredno učešće federalnih jedinica u donošenju federalnog ustava obično se izražava u zahtevu da se većina njih saglasi sa predloženim ustavom. Jedino se za usvajanje promene Ustava SFRJ zahteva saglasnost svih federalnih jedinica, pa čak i autonomnih pokrajina. Zbog toga je Ustav SFRJ u suštini svojevrsni konfederalni pakt, dogovor ustavotvoraca federalnih jedinica tj. njihovih nacionalnih političkih vrhova u određenom istorijskom trenutku, a SFRJ specifična nacionalna zajednica, a ne suverena savezna država ravnopravnih naroda. Formalno i ovaj postupak je otvoren za ustavne promene, ali praktično on isključuje mogućnost dublje ustavne revizije. Ona se može odlagati u nedogled.

Identičan zahtev ustavne revizije u osnovi važi i za Ustav SR Srbije, bez obzira na okolnost da SR Srbija nije federalna država, niti autonomne pokrajine imaju svojstva federalnih jedinica. Prema sadašnjem rešenju za valjanost ustavne revizije potrebna je saglasnost skupština autonomnih pokrajina. Doduše, Skupština SR Srbije odlučuje o promeni ustava uz saglasnost skupština autonomnih pokrajina samo ako se promena Ustava SR Srbije odnosi na pitanja od interesa za Republiku kao celinu. Ova nespretna formulacija praktično je oduzela SR Srbiji samostalnu ustavotvornu vlast. Potpuno je nejasno koje promene Ustava SR Srbije imaju karakter promena od interesa za Republiku kao celinu. Kako Ustav nije predvideo mogućnost rešavanja spora o karakteru ustavne promene, pokrajine su slobodne u osenjivanju da li treba ili ne da daju saglasnost na promenu Ustava SR Srbije. Ako se želelo učešće pokrajina u donošenju Ustava SR Srbije u onim njegovim delovima koji se direktno odnose na status pokrajina, bila je celishodnija obrnuta formulacija sa taksativnim navođenjem odgovarajućih odredbi Ustava SR Srbije. Ovo, međutim, nije učinjeno jednostavno zato što su status, nadležnost i organizacija vlasti u pokrajina ma delo saveznog ustava. I bez ovog "samovezivanja" ustavotvorca SR Srbije značajnije promene u statusu autonomnih pokrajina nisu moguće bez prethodne revizije Ustava SFRJ.

Nesporno je da ustavotvornu vlast SR Srbije ograničava i Ustav SFRJ. Velikim delom ova ograničenja važe i za ustavotvorce ostalih federalnih jedinica, jer se tiču jedinstvenih elemenata ekonomskog i političkog sistema. Doduše, u ustavnom sistemu ne postoji pravni mehanizam koji bi otklanjao eventualne suprotnosti ustava federalnih jedinica saveznom ustavu. Takva suprotnost bi imala isključivo politički, a ne pravni značaj, pod uslovom da je reč o takvim normama koje predstavljaju neposredno primenljivo ustavno pravo. Ostale norme ustava federalnih jedinica mogle bi da budu podvrgnute saveznom ustavnom pravu dejstvom ustavnosudske kontrole normativnih akata.

Izvan onih ograničenja kojima su podvrgnute sve ostale federalne jedinice ustavotvorna vlast SR Srbije ograničena je odredbama Ustava SFRJ kojima se dimenzionira obim pokrajinske autonomije i određuje njihovo samostalno učešće u vršenju federalne vlasti. Taj skup normi saveznog ustava koji se direktno ili indirektno odnosi na autonomne pokrajine doveo je do neosnovanog proglašenja pokrajina za konstitutivni element federacije ili federalizma. Suprotno prirodi autonomije pokrajine su implicite izjednačene sa republikama, pa su snabdevene izvesnim atributima i nadležnostima koje se smatraju tipično državnim funkcijama. Zato i nije čudno što je ustavotvorna vlast SR Srbije u toj meri ograničena da je praktično podeljena između tri ravnopravna ustavotvorna faktora, dve autonomne pokrajine i trećeg dela čija je pravna priroda potpuno nejasna.

Predlog grupe delegata Skupštine SR Srbije ima za cilj otklanjanje jednog od dva ograničenja u vršenju ustavotvorne vlasti SR Srbije. Prema ovom predlogu o promeni Ustava SR Srbije odlučuje Skupština SR Srbije, a ako se promena odnosi na pitanja od in-

teresa za autonomne pokrajine uz saglasnost sa skupštinama autonomnih pokrajina. Smatramo da bi ovome trebalo precizno pridodati krug pitanja ili taksativno navesti odredbe Ustava o čijoj promeni pokrajine daju saglasnost. Predlaže se dalje da i o samom predlogu za pristupanje promeni ustava odlučuje Skupština SR Srbije, a ako se radi o promeni koja se odnosi na pitanja od interesa za pokrajine onda uz saglasnost njihovih skupština. O predlogu akta o promeni, a posle održane javne rasprave, odlučivala bi Skupština SR Srbije pod istom pretpostavkom. Suština pomenutog predloga o načinu revizije ustava je u postupku razrešenja situacije kada pokrajinske skupštine ne daju saglasnost na predlogu promene Ustava, odnosno predlog da se pristupi ustavnoj reviziji. Ako se pri odlučivanju o pristupanju promeni Ustava ne postigne saglasnost o predlogu se odlučuje na republičkom referendumu koji raspisuje Skupština SRS. Predlog bi bio usvojen ako se za njega izjasnila većina građana koji imaju pravo da odlučuju na referendumu. I u slučaju da se pri odlučivanju o predlogu promene ustava ne postigne saglasnost odluka bi bila doneta takođe na referendumu, s tim što bi se zahtevala većina od dve trećine od ukupnog broja građana koji imaju pravo da odlučuju na referendumu. Alternativa za situaciju kada saglasnost nije postignuta je da se sporno pitanje iznosi na razmatranje Konferenciji delegata koju obrazuju 60 delegata Skupštine SR Srbije i po 30 delegata skupština autonomnih pokrajina. Konferencija bi utvrdila stavove o spornom pitanju sa kojima bi bile upoznate nadležne skupštine. Ako se ni pri drugom odlučivanju skupština ne bi postigla saglasnost, odluka bi se donela na republičkom referendumu.

Napred izloženi predlog o postupku revizije Ustava SR Srbije u načelu je prihvatljiv. Zamerke koje mu se mogu uputiti tiču se najpre okolnosti da se saglasnost pokrajina zahteva i pri odlučivanju o pristupanju ustavnoj reviziji i pri samom njenom usvajanju. Smatramo da se na ovaj način nepotrebno komplikuje procedura promene ustava i da u dvofaznom odlučivanju ponovo izbijaju u prvi plan partnerstvo, pregovaranje i sl. u odnosima Republike i pokrajina. Dovoljno je da pri odlučivanju o pristupanju promeni ustava pokrajine daju samo svoje mišljenje, ali ne i saglasnost. Njihovi interesi biće zaštićeni davanjem ili odbijanjem saglasnosti na sam predlog akta o promeni ustava. Druga primedba odnosi se na većinu koja se zahteva za usvajanje promene ustava na republičkom referendumu. Većina od najmanje dve trećine građana od ukupnog broja građana koji imaju pravo da odlučuju na referendumu je preterana, posebno ako se ima u vidu tradicionalno veliki broj apstinenata na izborima, odnosno glasanjima.

III

U celini posmatrano premda značajna reforma izbornog sistema ostala je nepotpuna. Osnovne slabosti koje ni ponuđena reforma izbornog sistema nije eliminisala su veoma značajne. Prvo, neposredni izbori nisu postavljeni kao isključivi oblik biranja delegata. Uglavnom oni će imati veći značaj samo za lokalna tj. predstavnička tela u opštinama. Drugo, način na koji je postavljeno pravo na nominaciju kandidata teško može biti ugrozi monopol u izbornom odlučivanju. Praktično najveći deo promena se odnosi na reorganizaciju izborne osnove, delimično širenje izbornih prava birača i ograničeno uvođenje neposrednih izbora za pojedina skupštinska veća. Principijelna rešenja koja bi trebalo da proizilaze iz neposrednih izbora nisu izvedena do kraja, naročito kada je reč o prirodidelegatskog mandata. U principu za neposredne izbore može se vezivati samo slobodan mandat. U predloženim promenama to se samo nagoveštava.

Ustavni referendum se predviđa samo u slučaju ustavne blokade, što i nije neobičajeno u uporednom ustavnom pravu. Međutim, mi smo mišljenja da bi ustavni referendum trebalo daleko šire postaviti i priključiti se krugu zemalja u kojima se građani neposredno izjašnjavaju o promeni ustava. Ustavni referendum bi trebalo prihvatiti i za usvajanje revizije Ustava SFRJ i za republičke ustave. Pritom su moguće dve vrste referenduma: obavezni i fakultativni. Prvi bi bio primenljiv u slučaju potpune revizije, a drugi pri parcijalnim ustavnim promenama. Predlog akta o promeni ustava usvajala bi nadležna skupština kvalifikovanom većinom, pri čemu bi se za savezni ustav mogla zahtevati saglasnost određenog broja federalnih jedinica pre njegovog potvrđivanja na referendumu.

Fakultativni ustavni referendum bio bi moguć ako to zahteva određeni broj delegata, a mogao bi da bude kombinovan i sa narodnom inicijativom tj. ako odlučivanje o delimičnim promenama ustava putem referenduma zahteva određeni broj građana. U svakom slučaju u buduće jugoslovenske ustave trebalo bi obavezno ugraditi instituciju ustavnog referenduma. Verovatno bi oni imali tada i duži vek trajanja.

— Résumé —

LA SYSTEME ELECTORALE ET LE REFERENDUM POUR
L'ADOPTATION DE LA CONSTITUTION

En Yougoslavie la discontinuité dans le domaine du système électoral a débuté par la promulgation de la Constitution de 1974. Le principe des élections directes est remplacé par le système de délégation.

Les changements de la Constitution actuels dans le système électoral partiellement vont dans le sens contraire surtout par la réintroduction des élections directes et partiellement ils essaient de simplifier la procédure complexe des élections. Contre la ratification de l'idée de la délégation on redonnerait aux élections leur fonction élémentaire: la légitimité démocratique du pouvoir public.

La réforme du système électoral est restée incomplète. Les élections directes ne sont pas établies comme forme exclusive de l'élection des délégués. C'est pourquoi qu'ils auront plus grande importance pour la Constitution des corps représentatifs locaux. Deuxièmement, la nomination indirecte des candidats de la part des citoyens eux-mêmes n'est que partiellement acceptée. Les travailleurs et les citoyens et leurs délégations sont des porteurs des droits de la proposition, mais lors de la détermination des candidats ils ne participent que de manière établie par la loi. Pratiquement la plus grande partie des changements se rapportent à l'élargissement de la base électoral pour les conseils du travail associé à l'introduction limitée des élections directes à la règle que lors de la candidature il faut obligatoirement proposer un plus grand nombre des candidats que le nombre de ceux qui doivent être élus. Les solutions de principe qui devraient provenir des élections directes ne sont pas réalisées jusqu'au bout surtout quand il s'agit de la nature du mandat de délégué.

Le référendum constituant dans la RS de Serbie n'est prévu que dans le cas du blocus constituant mais on devait l'accepter comme le processus régulier de l'adaptation de la vérification de la Constitution de la RSFY et des Constitutions de républiques. Deux sortes de vérifications sont possibles: la vérification obligatoire et facultative. En principe la première serait applicable pour la vérification complète de la Constitution et l'autre lors des changements constitutifs parcellaires. La vérification facultative constituante pourrait être aussi combinée avec l'initiative populaire.

