

Aspekti

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 342(497.1) + 342.2 + 342.4(487.1)

Prilog razmatranju koncepcije novog ustava SFRJ

Aleksandar Fira

Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Titograd

Sažetak

U raspravi o novom ustavu SFRJ moguće je upozoriti na slijedeća ustavno-pravna pitanja; odnos između ustava SFRJ i ustava federalnih jedinica s obzirom na sadržaj i strukturu; odnos između ideološko-političkog i institucionalno-pravnog; programskog i realnog; karakter osnovnih načela i opseg normativnih odredbi. Pretpostavka demokratskog i efikasnog ustavnog poretka je i ustavno određenje temeljnih vrijednosti društva (socijalizma i samoupravljanja) kao i kategorije vlasništva.

1. Ustavni sistem Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije je jedan ali složen i čine ga Ustav SFRJ, ustavi socijalističkih republika i ustavi socijalističkih autonomnih pokrajina. Složenost je trajna karakteristika ustavnog sistema naše zemlje u svim fazama njenog ustavnog razvoja, ali su pojedini elementi tokom evolucije doživljavali različite promene. Tako savezni Ustav i republički ustavi¹ postoje od 1946. odnosno 1947. godine, dok su autonomne jedinice do 1969. imale statute, od 1969—1974. godine ustavne zakone, a pokrajinski ustavi postoje tek od 1974. godine.

Koncepcijski su svi ustavi uvek bili jedinstveni odnosno odgovarali su vladajućoj ideološkoj orijentaciji² pa je i danas moguće i neophodno raspravljati ne samo o koncepciji Ustava SFRJ nego i o koncepciji svih ustava koji čine ustavni sistem Jugoslavije. Ta okolnost se mora imati u vidu i prilikom razmatranja predloga da se pristupi promeni Ustava SFRJ.

Istini za volju ne sme se zaboraviti da su do 1969. godine³ ranije doneseni⁴ statuti autonomnih jedinica koncepcijski bili bitno različiti od ustava jer su se pretežno bavili organizacijom vlasti i samo specifičnim funkcijama autonomnih jedinica.

¹ Izuzetak je 1953. godina, kada su, u funkciji bitne promene ustavnog sistema, umesto kompletnih ustava doneti Savezni i republički ustavni zakoni.

² 1946—1947. — ustav revolucionarnog etatizma, 1953. — prvi oblici samoupravljanja, 1963. — pokušaj uspostavljanja globalnog samoupravnog sistema, 1968—1971. reforma federacije i začinjanje važećeg ustavnog sistema.

³ Te godine, na osnovu ovlašćenja iz Amandmana na Ustav SFRJ i Ustav SR Srbije, autonomne pokrajine donose umesto statuta ustavni zakon.

⁴ Statuti autonomnih jedinica doneseni su 1948, 1953, 1963.

Sada su koncepcija, pa čak i sistematika i struktura i veliki deo sadržine svih ustava isti.⁵ Imajući to u vidu, a polazeći od opredeljenja da se ustavni sistem zemlje radikalno menja, mora se koncepcija svih ustava raspraviti i utvrditi zajedno. Logično da to treba bar u osnovi učiniti pre usvajanja formalnog predloga za pristupanje promenama Ustava SFRJ u smislu čl. 399. Ustava SFRJ.

2. Zalaganje za jedinstvenu raspravu i utvrđivanje koncepcije svih ustava izvodi se iz jednog svojstva jugoslovenskog ustavnog sistema koje je proklamovano pre više decenija,⁶ ali nikada nije bilo konzekventno sprovedeno. Mislimo da sada postoje i uslovi i potreba da se to učini.

Po toj ideji Ustav Jugoslavije treba da sadrži samo one ustavne norme koje neposredno i na jednak način uređuju odnose koji moraju biti jedinstveni i norme koje se odnose na federaciju. Sve ostalo, ukoliko treba da bude ustavno uređivano, treba da obuhvati republička odnosno pokrajinska ustavnost.

Međutim, to istovremeno znači da u Ustavu SFRJ, i to u njegovom prvom delu, mora da bude obuhvaćeno sve ono što obezbeđuje jedinstvo društvenog uređenja. Prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine to su Opšte odredbe o SFRJ kao državi i društvu, jedinstveno društveno-ekonomsko uređenje, jedinstvene osnove društveno-političkog sistema, slobode prava i dužnosti čoveka i građanina, ustavnost i zakonitost, sudstvo i javno tužilaštvo i narodna odbrana. To bi i ubuduće u Ustavu SFRJ trebalo da bude osnovna sadržina prvog dela, iako se sa dosta strana ističe da treba preispitati stav da li je opravdano da se zadrži samo ustavno regulisanje jedinstvenih osnova društveno-političkog sistema ili i tu treba da bude jedinstveni sistem. To utoliko pre što su stvarne razlike u sadašnjim ustavnim tekstovima minimalne, dok su tendencije u praksi potpuno divergentne.

U svakom slučaju u korist preispitivanja ustavnog regulisanja na ovaj način »osnova društveno-političkog sistema« govori bi i naše dosadašnje iskustvo sa pokušajima da se standardima poput »osnovi«, »osnovi sistema«, »osnovna načela«, i sl. dimenzionira bilo uređivanje bilo obezbeđivanje određenih grupa društvenih odnosa.

Teorijski pokušaji⁷ da se pod jedinstvenim osnovama društveno-političkog sistema sintetički izrazi ono što obezbeđuje jedinstvenu socijalno-klasnu suštinu i socijalistički samoupravni karakter društveno-političkog sistema, morali bi biti obnovljeni.

Međutim, prethodna napomena ne isključuje nego potiče složeniji postupak kritične selekcije, dosada jedinstveno konstitucionaliziranih elemenata društveno-političkog sistema. Tako treba da se preispita da li su potrebne toliko detaljne norme o nizu izvedenih odnosa u Ustavu SFRJ, kao što su na primer odnosi među većinama, skupština, društveno-političkih zajednica, ograničenje reizbornosti i uopšte dužina trajanja mandata, odnosi u delegatskom sistemu itd. U skladu sa nesumnjivom potrebom deregulacije određenih društvenih odno-

⁵ Dakle i Ustav SFRJ i ustavi republika i autonomnih pokrajina.

⁶ Po našem mišljenju to je već ugrađeno u ideju Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti.

⁷ U takav pokušaj upustio se i autor ovog priloga u više svojih ranijih radova.

sa suzio bi se prostor ustavne regulative na zaista ključna pitanja. Racionalnom i promišljenom upotrebom oba ova kriterijuma ne bi bio sužen već, naprotiv, povećan prostor stvarno samostalne republičke, i u odgovarajućem obimu pokrajinske, ustavnosti pod uslovom da izražava stvarne specifičnosti, odnosno razlike koje postoje u njihovom društvenom biću i socijalnoj realnosti.

3. Iznete polazne odrednice *eo ipso* dovode u pitanje jednu stabilnu tradiciju u našem sistemu, koja više od četiri decenije odlikuje republičku ustavnost, a od 1974. godine javlja se i u pokrajinskim ustavima. Svi ti ustavni dokumenti koncipirani su i usvojeni tako da i izgledom i sadržinom predstavljaju kompletan ustavni dokument, pa se otuda u njima neizbežno ponavljaju veliki delovi Ustava SFRJ.

Ne bi se moglo reći da nije bilo kritičkih primedaba na takvu praksu, ali je činjenica da se teorija ipak nije posebno detaljno zadržavala na temeljitijim analizama posledica takvog postupanja. Verovatno i zbog toga vrlo su štura i tzv. službena objašnjenja, a ponegde ih čak i nema. Ipak se mogu izdvojiti dve grupe razloga u korist dosadašnje prakse, koje ćemo kratko komentarisati.

Prva grupa razloga polazi od ustavnog položaja republika, a posle 1971, a naročito 1974. godine, to se dosta nekritički proširilo i na autonomne pokrajine. Prema tom gledištu, reč je o takvim društvenopolitičkim zajednicama koje moraju imati svoje kompletne ustavne dokumente jer su to osnovni faktori jugoslovenske federativne zajednice, dok je sama Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija izvedena iz njih. Po nekima se ta »izvedenost« interpretira kao pretvaranje SFRJ u efemernu ugovornu zajednicu i do kraja se vulgarizuje tezom da je federacija ono o čemu se dogovore republike i autonomne pokrajine, u svakom trenutku.

Ako se takav pristup prihvati, onda je »prenošenje« istovetnih odredaba u sve ustave neizbežno, jer bez njega očigledno nema kompletnih ustavnih dokumenata. Međutim, po našem uverenju, ima dosta razloga koji bi takvo stanovište mogli dovesti u pitanje.

Razmotrimo najpre teorijsko-političku stranu stava koji zagovara kompletnu ustavnu regulativu. Ako se, pored onoga što je već navedeno, kao moguć argument doda i to da se »prenošenjem« u republički ustav suvereno, samostalno i simbolično izražava pristajanje republike na takve zajedničke odrednice Saveznog Ustava, onda se taj argument može održati samo ako se potpuno izgubi iz vida postupak donošenja odnosno izmene Ustava SFRJ. Kada se ima u vidu pristanak, odnosno jednoglasnost republika i autonomnih pokrajina,⁸ onda se mora zaključiti da je puna participacija republika odnosno pokrajina u ustavnom uređivanju zajedničkih pitanja u potpunosti obezbeđena i da se »prenošenje«, čak i politički, može smatrati izlišnim.

Mnogo su očigledniji pravni prigovori koji se mogu uputiti dosadašnjoj praksi, mada treba priznati da je njihova vrednost dugo potcenjivana. Tako zvano »prenošenje« pravnih tekstova iz jednog pravnog akta, često više pravne snage, u drugi pravni akt prikriveno menja pravnu prirodu »prenete« norme.

⁸ Ovih drugih, razume se, u okviru utvrđenom čl. 398. Ustava SFRJ.

To je nešto manje očito kada se prenošenje vrši između istovrsnih akata,⁹ a očigledno je kada se radi o različitoj vrsti pravnih akata.¹⁰ Tako, na primer, ako se jedna ustavna norma »prenosi« u zakon, onda ona materijalno pravno degradira na zakonsku normu. Najdalekosežnija posledica toga nastupila bi kada bi takva norma postala predmet ustavno-sudske kontrole i kada bi se eventualnom odlukom utvrdila njena protivustavnost.

»Prenošenje« nije lišeno ni drugih nedostataka, koji su često spominjani u literaturi ili društvenoj praksi. Tako se uz postojanje tzv. »identičnih normi« u saveznom i drugim ustavima razvila neujednačena ustavno-sudska praksa u interpretaciji identične ustavno-pravne sadržine. To nije lišeno i značajnih štetnih pravnih posledica, kako za opšte stanje ustavnosti i zakonitosti, tako i za samo ustavno sudstvo.

Zalaganje za izostavljanje prostog »prenošenja« iz savezne u republičku odnosno pokrajinsku ustavnost¹¹ nikako ne bi smelo da se interpretira kao potcenjivanje značaja republičke odnosno pokrajinske ustavnosti. Upravo sadašnja situacija, iako se to na prvi pogled ne čini, stvarno smanjuje značaj republičkih i pokrajinskih ustava. U nemogućnosti da šire argumentujemo tu tezu ukazujemo samo na jednu očiglednu činjenicu: svi republički, pa i pokrajinski ustavi su međusobno toliko slični da su razlike zaista minimalne. Ta sličnost nije, nažalost, rezultat dostignutog stepena društvene homogenizacije na jugoslovenskom nivou, nego koncepcije i načina stvarnog nastajanja tih dokumenata.

Iako sam izostavljanje »prenošenja« pomenuo samo kao potrebu kritičkog preispitivanja republičke ustavnosti, ona postoji i kod savezne. Drugim rečima treba preispitati da li i Ustav SFRJ ne sadrži norme koje po prirodi materije i ustavnom položaju republika, odnosno autonomnih pokrajina pripadaju njima. Uveren sam da i takvih primera još uvek ima, naročito u društveno-ekonomskom uređenju. Dakle izostavljanje »prenošenja« moralo bi da znači i dosta ozbiljno »brisanje« iz Saveznog ustava i po ovom osnovu.

4. Tradicionalno pitanje sa kojim se susreće svaki ustavotvorac pri koncipiranju ustava jeste odnos između idejnoteorijskog, to jest ideološko-političkog i institucionalno-pravnog aspekta. U svim ustavnim dokumentima se nesumnjivo nalaze i jedan i drugi element. Zbog toga se i čini da je sazrelo vreme da se napravi napor u redefinisaju ustava uopšte i istakne da je i dalje u pitanju najviši pravni akt, ali da je to ipak jedan političko pravni dokument.

Ne sporeći, dakle, prisustvo oba elementa u koncipiranju ustava, mora se ipak tragati za sigurnijim kriterijumima koji bi izvršili jasniju demarkaciju između političkog i, u užem smislu te reči, ustavno-institucionalnog. U svetskoj ustavnosti ima pažnje vrednih pokušaja odnosno primera i upravo na osnovu njih je moguće dati generalnu orijentaciju, koja će zahtevati mnogo kreativnog napora u svojoj implementaciji. U načelu unošenje u ustav užih političkih stavova, proklamacija, premisa treba da bude restriktivno i treba da ispunjava najmanje dva bitna uslova. Treba da se radi o dugoročnim strateškim opredeljenjima i da o njima postoji stvaran društveni konsenzus.

⁹ Iz Ustava u ustav.

¹⁰ Prenošenje iz Ustava u zakon.

¹¹ Teorijski je moguće zamisliti obrnut proces.

Poznato je da svaka demokratija počiva na izvesnom broju principa o kojima postoji stvarna saglasnost društvene većine. Bez toga nema demokratskog legitimiteta ustavnog poretka. U našem dosadašnjem ustavnom razvoju o tome se, bar u nekim fazama, nije uvek dovoljno vodilo računa ili, preciznije rečeno, nije se na odgovarajući način i pravovremeno reagovalo na stvarne promene odnosa društvene većine prema proklamovanim osnovnim vrednostima. Zbog toga je zaista neodložno izvršiti pravu selekciju tih osnovnih pitanja, sporazumno ali nedvosmisleno odrediti njihovu sadržinu i tek onda ići na njihovu konstitucionalizaciju. Konstitucionalizacija koja bi tome prethodila, umesto da iza toga sledi, učinila bi već postojeću idejnu konfuziju apsolutno nerazumljivom.

5. Imajući u vidu strukturu svih naših ustava, koja je, osim sitnih detalja, potpuno ista kao i Ustava SFRJ, kao i prethodna razmatranja o odnosu političko-ideološkog i institucionalno-ustavnog elementa u ustavnom tekstu, mora se otvoriti i stručna, pa i politička rasprava o karakteru i pravnoj prirodi Osnovnih načela. Poznato je da Osnovna načela, kao uvodni deo Ustava, postoje od 1963. godine. To je, u poređenju sa drugim delovima Ustava, deo čiji se obim, mada ne i dubina i značaj, u Ustavu iz 1974. godine relativno najmanje promenio.

Naša ustavnopravna teorija i praksa nisu potpuno saglasne u pogledu karaktera Osnovnih načela. Bez namere da ovom prilikom prikazujem varijante koje su u opticaju, ponoviću svoju staru tvrdnju da Osnovna načela predstavljaju integralni deo Ustava i da imaju istu pravnu snagu kao sve ostale ustavne norme. Specifična im je funkcija u tome da služe kao osnov za tumačenje i primenu ustava i zakona, ali su obavezni za sve i svakoga. Direktna primena Osnovnih načela na uređivanje društvenih odnosa, međutim, bila je krajnje izuzetna. Tako je još uvek izuzetak Odluka Ustavnog suda Jugoslavije o neustavnosti nekih odredaba zakona o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom, koja se, između ostalog, zasniva i na nekim stavovima Osnovnih načela Ustava SFRJ.

U najvećem broju slučajeva Osnovna načela su razrađivana kroz pojedine odredbe normativnog dela. Pri tome se podrazumevalo da između načela i njihove razrade mora postojati sklad. Mada bi pažljivi analitičari i u originalnom tekstu Ustava iz 1974. godine našli tačke u kojima je taj sklad narušen, situacija je radikalno promenjena posle ustavnih amandmana iz 1988. godine. Od tada postoji očigledan nesklad između pojedinih tačaka ustavnih amandmana i nekih bitnih stavova Osnovnih načela Ustava SFRJ. Najočitiji primer za to je položaj osnovne organizacije udružnog rada kao osnovnog oblika udruživanja rada na društvenim sredstvima za proizvodnju i nosioca celokupnog dohotka u okviru odeljka III Osnovnih načela Ustava SFRJ, i njenog tretmana u amandmanima X i XI 1988. godine. Ova unutrašnja suprotnost u samom ustavnom tekstu je dosta neubedljivo obrazlagana političkim stavom da pri amandmanskim ustavnim promenama ne treba dirati u Osnovna načela.

Ima zalaganja za izostavljanje Osnovnih načela iz Ustavnog teksta te za eventualno proširenje preambule. Mišljenja sam da to zalaganje nije bez osnova, posebno ako se ima u vidu uporedna svetska ustavnost, pa ipak ono ima više slabosti nego prednosti. Preambula se po nekim autorima ne smatra delom ustavnog teksta, a većina autora negira njen normativni, tj. obavezujući ka-

rakter. U našim Osnovnim načelima ima elemenata revolucionarnog kontinuiteta koji se, baš u razdoblju kada je ugrožen, i snagom ustava mora potvrditi. Tu je takođe izvestan broj principa međunarodnih odnosa i spoljne politike koji nalaze mesta u sve većem broju savremenih svetskih ustava, a koji nisu povoljni da se formulišu i izraze kao klasična norma.

Međutim, sadržinu Osnovnih načela treba brižljivo preispitati, naročito tamo gde se u njima nalaze izvesna ideološka opredeljenja, koja ljudi drugačijih mišljenja doživljavaju kao ograničenja ili nametanja. Primer za to može da bude ustavna formulacija o temeljima sistema vaspitanja i obrazovanja, gde se u takvom svojstvu izričito spominje marksizam. Isto tako na prigovore sa stanovišta nedoslednosti u pogledu idejnog pluralizma može se dovesti u pitanje veći broj formulacija iz odeljka IX Osnovnih načela. U svakom slučaju, neophodna je pažljiva idejno politička analiza.

Pri tome treba razjasniti da gornja primedba nikako ne znači da se autor ovog priloga odriče marksizma, odnosno komunizma kao istorijskog cilja. No radi se o tome da li takva opredeljenja treba uneti kao obavezujući stav Ustava koji računa na najširi društveni legitimitet ili ih zadržati za čisto politički dokument¹² koji može imati isti, pa čak i veći društveni autoritet, a pravno ne mora biti opšte obavezni akt.

6. Znatno jednostavniji u pogledu načelnog postavljanja ali mnogo složeniji u pogledu stručne realizacije jest zahtev koji se mora postaviti pred normativnim delom Ustava. Ako sam se opredelio za to da izrazito političke, a to znači pre svega motivacione i ciljne, elemente Ustava izrazimo kroz Osnovna načela, onda normativni deo Ustava treba potpuno konzekventno toga osloboditi. Oslobođanje normativnog dela tih elemenata bitno bi doprinelo skraćanju normativnog dela¹³ i omogućilo da se norma jasnije izrazi kao nalog za određeno ponašanje (rede) ili kao precizna zabrana (češće) određenog ponašanja.

Svestan sam da je zahtev poput prethodnog relativno jednostavno postaviti, ali vrlo teško, možda čak i nemoguće, potpuno ostvariti. No ovde sada mora da stupi na scenu struka u scijentističkom smislu, ukoliko je to u pravnim naukama uopšte moguće. Drugim rečima, pravnici, i to ne samo stručnjaci za ustavno pravo, uz pomoć ekonomista, politologa, filozofa, lingvisti itd., morali bi izvršiti analizu značenja svake odredbe sa ciljem da se iz nje izostavi sve ono što je u istom aktu već rečeno, da se motiv i cilj zadrži samo ukoliko je element željenog odnosno neželjenog ponašanja. Sve to moralo bi da bude oslobođeno političkog tutorstva, to jest tvrdokornog insistiranja na nekim sintagmama koje imaju određeno, ili po pravilu efemerno, političko značenje, a u pravu često izazivaju konfuziju.

Nije nimalo beznačajno pitanje preispitivanje terminologije, koja tradicionalno predstavlja slabiju stranu naših pravnih tekstova. Treba u punoj meri uvažiti više puta ponovljen zahtev da se učini napor da se naša terminologija približi međunarodnim standardima, jer je to zaista preduslov za komunikaciju sa svetom, bez koje, očigledno, nema napretka. Ali i tu postoji

¹² Program SKJ, Platformu SSRNJ i sl.

¹³ Ne treba ni ovom prilikom zaboraviti da je Ustav SFRJ jedan od najdužih ustava na svetu.

jedan limit koga ne treba prekoračiti. Svaki ustavni sistem, pa i naš, ima i neke sopstvene fenomene koji se izražavaju na specifičan način. Ti fenomeni, kad su novi, traže i novi izraz i u tom slučaju inovacija terminologije je neizbežna, ali, nadajmo se, samo tamo gde zaista drukčije ne ide.

7. Još jedno od večnih pitanja koje ne može izbeći nijedan ustavotvorac, jeste pronalaženje optimalnog odnosa između realnog i programskog u Ustavu. U pitanju je odnos u kome nema jednostavnih i opšte primenjenih rešenja, ali zato ima dosta akumuliranog iskustva koje se ne sme zaboraviti i o kome ponavljam samo neka opštija mesta.

Preduslov da Ustav bude realan jeste da on na normativan način izražava postojeće društvene odnose i da ih tako obezbeđuje. U tom smislu ustavotvorac mora polaziti od »date«, a ne »zadate« stvarnosti. Radi toga mnoge idealno zamišljene, besprekorno formalno-logički izvedene konstrukcije, ako se u svojoj osnovi ne oslanjaju na društvenu realnost, nemaju nikakve šanse da postanu deo stvarnog ustavnog poretka. U ovom smislu je u našem društvu izvršena, i dalje se vrši, društveno vredna kritika ne malog broja rešenja Ustava SFRJ, napose u društveno-ekonomskom uređenju. Rezultati te kritike, ali egzaktno sumirani i kompetentno provereni, moraju se ugraditi u koncepciju novog Ustava kako bi se bitno povećale njegove šanse da on bude zaista realan ustav.

Međutim, samo je deo funkcije prava, a Ustava naročito, da izrazi i zaštititi određene, već postojeće, društvene odnose. Drugi, jednako važan deo ima dinamičku ulogu. Uproščeno govoreći, on treba da deluje na postojeće društvene odnose vršeći njihovo usmeravanje odnosno korekciju. Drugim rečima: izražavajući kompleksno »dato«, on mora obuhvatiti i elemente »zadatog«, koji u »datom« moraju postojati inače pripadaju primamljivom ali nestvarnom svetu mašte. Dakle Ustav mora imati i programski karakter inače će već u trenutku svog donošenja biti faktor društvene stagnacije i protivteža progresu.

Balansiranje ta dva, samo na izgled protivrečna, elementa u našem ustavnim razvoju očigledno u nizu tačaka nije uspevalo na pravi način. Danas je deo naše stručne, a naročito šire javnosti, posebno kritičan prema Ustavu iz 1974. godine, između ostalog zbog njegove prevelike usmerenosti ka budućnosti. U suštini kritika »dogovorne ekonomije«, slobodne razmene rada, delegatskog sistema i sl. ima kao jedno od svojih bitnih sadržaja upravo to. Najvećim delom te kritike su opravdane jer se zasnivaju na tvrdim faktima koje je izrodila praksa duža od decenije. Drugim rečima, velika ideja o slobodnoj razmeni rada kao osnovu položaja za društvo posebno važnih delatnosti — prosvete, kulture, nauke, zdravstva itd. — kompromitovana je na svojim prvim koracima neuzimanjem u obzir stvarnog stanja, pa se izrodila u sopstvenu karikaturu. Izgubilo se iz vida: a) da je stepen razvijenosti tih delatnosti i zadovoljavanja društvenih potreba određen ukupnim stepenom razvojem društva; b) da je reč o delatnostima u kojima država, i kao još uvek opšti reprezentant društva, mora da zadrži i deo svojih ingerencija i deo brige; i c) da je reč o delatnostima u kojima i dalje ima, i biće, kupoprodajnih odnosa koji se u formi slobodne razmene rada samo prikrivaju i deformišu. Zbog svega toga, stav da se univerzalno i potpuno samoupravno interesno or-

ganizovanje kroz SIZ-ove napusti, baš kao i predlog iz SR Srbije da se finansiranje navedenih delatnosti ostvaruje kroz tri izvora: budžet¹⁴, fondovi¹⁵ i odnosima na tržištu — u stvari vraća optimalni odnos između programskog i realnog.

8. Još prilikom stavljanja na javnu diskusiju prednacrta Ustava iz 1963. godine istaknuta je teza da ustav u socijalističkom samoupravnom društvu nije samo najviši zakon zemlje i obaveza svih i svakoga, već istovremeno i povelja socijalističkog samoupravljanja. Tragajući za racionalizacijom te ideje, ja sam, a tako je činio i veći broj drugih autora, u tom video pokušaju prevazilaženja klasične koncepcije ustava kao organizaciono-konstitutivnog akta države. Tako se i u našoj teoriji pojavio, u drugim sistemima već poznat, slogan o ustavu društva umesto ustavu države.

Sa ove istorijske distance i danas izgleda sasvim logično opredeljenje da zajedno sa porastom obima i značaja države kroz savremeni etatizam, svejedno koje provenijencije, rastu i uloga i obim ustava kao njenog osnovnog akta. To se uostalom može empirijski dokazati prostim uvidom u savremene ustave. Velika većina njih posle Vajmarskog ustava iz 1919. godine obuhvata manji ili veći niz tzv. socijalno-ekonomskih odredbi i time bitno širi krug ustavnog regulisanja izvan okvira koje je postavila klasična ustavnost 19. veka. — Imajući u vidu gotovo univerzalnost ove pojave, moglo bi se zaključiti da je iluzorno, pa i društveno neopravdano, pokušati sa bilo kakvim »renoviranjem« lapidarnih ustava koncipiranih kao organski zakon, uz eventualno dodavanje¹⁶ spiska sličnih prava i sloboda.

Pri koncipiranju Ustava iz 1974. godine, mada bez šireg zvaničnog obrazloženja, otišlo se korak dalje u smeru koji je najavljen Ustavom iz 1963. godine. Znatno je proširen krug ustavnog regulisanja i obuhvaćen je niz odnosa u osnovnim celijama života i rada¹⁷ te je na nivo ustavne kategorije podignuto ono što se u drugim ustavnim sistemima često pravno uopšte ne reguliše. Takvo širenje obima ustavnog regulisanja pokušao sam da interpretiram kao samoupravno inspirisanu orijentaciju, a i danas mislim da je ona to mogla biti. Ako je konstitucionalizacija osnovnih odnosa u radu u društvu po svom smislu, a to bi u socijalističkoj samoupravnoj demokratiji moralo biti tako, obezbeđenje u osnovi jednakog položaja čoveka, onda upravo to treba da bude osnovna sila društvene integracije umesto apsolutne države.

No i ovog puta »lukavstvo istorije« je nadmudrilo »lukavstvo uma« pa su umesto željenih nastupile neželjene posledice, koje pri postavljanju ustavnih rešenja iz 1974. godine nisu dovoljno uvažavane. Široka konstitucionalizacija, iako samoupravna po vokaciji, pretvorila se na nekoliko bitnih tačaka — uprkos blagovremenim upozorenjima stručnjaka, kojima se i ovaj autor od početka pridružio — u kazuistiku koja se pojavila ne samo kao smetnja stvarnoj životnoj dinamici već i kao izvor proliferacije normativizma. Razmere do kojih je taj normativizam brzo narastao postale su zabrinjavaju-

¹⁴ U delu koji dalje ima opštedržavni karakter.

¹⁵ Koji u suštini moraju imati izrazitiji samoupravni karakter nego SIZ-ovi.

¹⁶ Po pravilu u odvojenom aktu.

¹⁷ Osnovna organizacija udruženog rada, mesna zajednica.

će i ubrzo je postalo jasno da i on bez obzira da li nosi samoupravljački ili državno-pravni predznak u stvari predstavlja renesansu etatizma sa »grimason samoupravljanja«.

Imajući u vidu skicirani proces, koji je, razume se, daleko složeniji i zaslužuje temeljitu posebnu studiju, mora se podvući zahtev za preispitivanje obima ustavnog regulisanja, sa jasnom orijentacijom na njegovo suženje. Ni tu nema mesta iluziji o lapidarnom ustavu od nekoliko desetina članova, jer istinit ustav mora bar u osnovi odraziti nadasve komplikovanu istinu o Jugoslaviji kao državi i društvu, ali se sigurno moramo ispisati iz »kluba rekordera« po dužini ustavnog teksta u kome sada zauzimamo vrlo visoko mesto.

Da bi se taj cilj postigao, od brojnih »metajurističkih« faktora pomenuću samo jedan koji je toliko očigledan da se ne može mimoći. Nema bitne racionalizacije ustavnog sistema, pa ni prava u celini, bez daleko većeg stepena međusobnog poverenja, kooperativnosti i solidarnosti među svim nosiocima ovlašćenja i odgovornosti, a posebno među rukovodstvima republika, od onoga koje danas postoji, ili gotovo da ne postoji. Nepoverenje rađa insistiranje na »pismenom dokazu«, na detalju, na predviđanju svake eventualne mogućnosti i konstrukcijama u koje po svaku cenu treba strpati život. To je i izvor svake kazuistike i limit njenog dejstva. To je put koji vodi u bezakonje snabdeveno nizom zakona koji se ne poštuju. Ako ovde društvena politika ne posluži uspostavljanju prava, onda će sasvim sigurno utrti put nepravdi.

9. Prvobitna namera autora ovog teksta nije bila da ulazi u meritorno razmatranje o bilo kojem od pitanja koja su zapravo suština rasprave o koncepciji novog ustava. Ne zbog toga što takve rasprave smatram nekorisnima, naprotiv, nego zbog toga što sam prethodno skicirana pitanja shvatio kao preliminarne za uspešno raspravljanje o sadržini. Ali pored te namere, bar postavljanje nekih ključnih pitanja sadržine nije moguće izbeći a da se čitava rasprava povodom koncepcije ustava ne svede na skolastičko nadmetanje u stilu »elegantne jurisprudencije«.

Možda će se učiniti da preterujem ako kažem da pored naizgled opšte saglasnosti oko karaktera društvenog uređenja koje treba da učvrsti i dalje razvija novi Ustav, u javnosti su u opticaju mnoge teze koje tu saglasnost pretvaraju u praznu floskulu. Polazni je stav — a on se ipak ne dovodi u pitanje — da naše društvo jeste odnosno treba da bude socijalističko i samoupravno. Ali da bi se obezbedio konsenzus društvene većine oko ključnih pitanja, bez čega nema ni teorijske mogućnosti za demokratiju, ipak je neophodno da Ustav sadrži elementarnu definiciju te dve odrednice — socijalizam i samoupravljanje. Ovde već nastaju sporovi koji se utoliko više umnožavaju ukoliko se više pokušava da konkretizuje načelno opredeljenje.

U postojećem Ustavu je napravljen napor da se u Osnovnim načelima obavi taj težak zadatak, ali su zbivanja u svetskom socijalizmu, a posebno u našoj zemlji, dovela u pitanje niz postavljenih teza. Pre svega, danas se sa razlogom mora primetiti da je aktualnije nego ikada radije vratiti se velikoj ideji Programa SKJ da ne postoji »lager socijalizma«¹¹ i »kapitalizma«, već da je socijalizam »svetski proces«. Ne izgleda mi nimalo deplasirano podsetiti i na

¹¹ Lager je kovanica koja stravično podsjeća na iskušenja velikih i malih gulaga.

to da u takvom shvatanju socijalizam i kapitalizam nisu odvojeni pre svega državnim granicama, nego kvalitetom čovekova života. Zbog toga se, u plemenitom smislu te reči, još daleko izrazitije moramo vratiti oslobodilačkoj i humanističkoj suštini socijalizma i konstatovati da će ona biti ostvarena, odnosno da će opšta kriza socijalizma biti prevaziđena samo ukoliko socijalizam stvarno postane svetski proces.

U tom smislu mi naše kriterijume socijalizma moramo postaviti kao deo svetskog procesa i meriti svetskim merilima. Ako je građansko društvo započelo, pa čak u osnovi i dovršilo političku emancipaciju čoveka, onda će socijalizam ispuniti svoju istorijsku misiju, jedino ako, ne na račun negacije ostvarene političke emancipacije, nego uz njenu potvrdu i obogaćivanje, kompletira proces oslobodjenja čoveka njegovom ekonomskom emancipacijom. Uprošteno govoreći, socijalizma ima i biće ga toliko koliko je politički emancipovan čovek postigao u svojoj društveno-ekonomskoj emancipaciji. Ako je osnova toga proces oslobodjenja rada, onda to može da izdrži kritiku istorije jedino ako znači oslobodjenje od bede za društvenu većinu, ne u nekoj dalekoj budućnosti nego danas i ovde. U tom smislu ponovo osnovni kriterijum socijalizma postaje društveno-ekonomski, ali ne meren ekspanzijom onih oblika svojine za koje se pretenduje da imaju socijalistički predznak, već stvarnim društveno-ekonomskim položajem čoveka. To je »vraćanje« na pravu meru i koren autohtonog marksističkog poimanja i socijalizma i društvenog razvoja uopšte, na čoveka kao koren i meru svih stvari.

Pri takvom pristupu zaslužila bi naročitu pažnju ideja koju u klici već sadrži tekst Osnovnih načela, a koja kaže da je čitav društveni sistem u službi čoveka, a ne od njega otuđena i njemu suprotstavljena sila. Potpunija razrada te ideje bi, još više nego neke pragmatički inspirisane diskusije, pokazala da je i pitanje svojine izvedeno pitanje, a ne »pitanje svih pitanja«. Gigantski proces koncentracije kapitala, ali i proizvodnje i prometa, u celom je svetu već poodavno potisnuo pitanje formalnog nosioca prava svojine u drugom plan. Našoj teorijskoj misli pripada već pomalo zaboravljena zasluga da je gotovo prva u svetu, među marksistički orijentisanim autorima, otkrila tu pojavu, ali se nažalost iz toga nisu izvukle dovoljno daleke konsekvence. Stoga je u našoj praksi pa i teoriji prenatravan značaj svojinskih oblika za karakter društvenog sistema uopšte. Razume se da bi bilo bitno pogrešno ako bi se posle tih upozorenja izvukao zaključak o beznačajnosti oblika svojine za karakter društvenog uređenja, ali je sasvim izvesno da se više ne može održati formula o tome da je društvena svojina jedini moguć društveno-ekonomski osnov socijalizma. Štaviše, postaje jasno da je u društvenoj praksi svojinski monizam, bilo u formi državne bilo u formi društvene svojine, svojim negativnim elementima počeo da dovodi u pitanje socijalizam kao društveno uređenje, pa čak i realnost svake socijalističke opcije.

Pošto smo amandmanima iz 1988. godine snažno potvrdili orijentaciju na napuštanje svojinskog monizma kao jedinog društveno-ekonomskog osnova socijalizma, bilo bi sada neophodno izričito, i to među prvim tačkama Osnovnih načela, potvrditi svojinski pluralizam, ali na način koji bi uspešnije nego do sada izrazio sve postojeće oblike svojine, pa čak i otvorio prostore za buduće, ali uz ponovno razmatranje, na novim osnovama, teze o svojini kao socijalnoj funkciji.

U doba kada je već počelo unutrašnje rastakanje klasične kapitalističke privatne svojine razdvajanjem nosilaca svojinskog prava od nosilaca upravljanja svojinom¹⁹, javila se solidaristička teorija koja je ugrađena i u neke od najznačajnijih ustavnih tekstova.²⁰ Prema njoj svojina je najvažnije i zaštićeno pravo, ali je dužnost vlasnika da je koristi u skladu sa društvenim interesima. Sve kod nas postojeće oblike svojine, a posebno društvenu svojinu, ako bismo uspjeli da podvrgnemo tom zahtevu, dobili bismo stvarnu ravnopravnost svih svojinskih oblika i garantovani svojinski pluralizam.

U ovoj fazi društvenog razvoja u uslovima tržišnog privređivanja samo kroz striktno jednak položaj svih oblika svojine, od društvene do klasične individualne privatne svojine sitnog robnog proizvođača, moguće je da svojinski pluralizam vodi bogatom društvu. Bogato društvo treba razlikovati od društva bogatih pojedinaca, jer ovo drugo istorijski treba da pripada prošlosti, dok je ono prvo uslov da čovek oseti da je socijalizam zaista po meri čoveka najzad počeo da dobija ljudski lik.

Unapred prihvatam sve prigovore da ove kontemplacije nisu u skladu, ne odgovaraju dosadašnjim predstavama o socijalizmu, ali pripadam onima koji socijalizam nikada nisu niti shvatali kao »ostvarenje ideala«, već kao otkrivanje zakonitog kretanja društva kroz istoriju. Ako nam je količina znanja i sposobnost promišljenja do sada omogućavala samo »otkrivanje« onih modela koji u društvenoj praksi nisu opravdavali očekivanje društvene većine, kojoj su trebali da donesu sreću, onda je krajnje vreme da uložimo napor u traženju nove prave istine o kretanju savremenog sveta, koja jedino i može biti taj novi socijalizam.

10. Danas više nikoga ne treba uveravati u istinu da nisu različiti samo putevi do socijalizma nego da su različiti i sami socijalizmi. Uostalom, društveno uređenje svake zemlje je »einmalig«²¹ čak i kada je kopija nekog uzora. Stoga definisati naše društveno uređenje samo kao socijalističko, bilo bi, najblaže rečeno, nedovoljno. Zato se moramo ustavno odrediti i prema njegovom drugom bitnom atributu — samoupravno.

Svi, ili bar ubedljiva većina autora, ne samo kod nas, naše samoupravljanje vezuju isključivo sa društvenom svojinom. Iz toga se danas masovno izvlači zaključak da budući da je ranija razrada koncepcije društvene svojine propala ili je na »najboljem putu« da tako bude, onda je i sa samoupravljanjem gotovo. To je u izvesnom smislu tačno samo ako je reč o nekoj vrsti »samoupravljačkog romantizma«, koji je pratio njegove prve decenije i koji je snažno uticao i na ustavna rešenja 1971. i 1974. godine. Osvrćući se samokritički na sopstvene zablude, i ja sam mislio da je normativnim mehanizmom bilo moguće obezbediti stvarno podružljavanje svojine, a da se pritom ne prođe kroz kalvariju nemilosrdne konkurencije raznih oblika svojine na tržištu koje priznaje samo ekonomsku efikasnost. Radi toga sam se i pridružio autorima koji su već početkom 70-ih smatrali da postoje realne šanse izra-

¹⁹ Naročito u razdoblju prvih decenija našeg veka.

²⁰ Kao klasičan primer uzima se Ustav Nemačke od 1919. poznat kao Vajmarski ustav.

²¹ Jedanputno, neponovljivo.

stanja samoupravljanja u globalan sistem društvenih odnosa u radu i upravljanju društvenim poslovima.

Međutim, deformisani odnosi ekonomije preobraženog dirizizma ili još bolje etatizma, koji se dosta uspešno »oslobodio« i elementarne demokratske kontrole, napravili su zapravo neku vrstu »potrošačkog samoupravljanja« u društvenoj osnovi uz prenošenje brige o proizvodnji na apstraktno društvo. Takvu situaciju je iskoristila birokratija, potpuno svejedno da li organizovano i svesno²² ili stihijski i imitacijom primera,²³ da »pokaže« da je samoupravljanje moguće samo »po ostatku«, to jest u sferi ličnih dohodaka odnosno njihovog manjeg dela i zajedničke potrošnje, dok strateške odluke stvarnog raspolaganja dohotkom moraju stati u rukama »izabраниh«. Uostalom, ponovila se stara istina da politička i finansijska moć, uz monopol na kadrovsku politiku, neizbežno idu zajedno. Iz toga gvozdеног zagrljaja birokratije samoupravljanje može da izvede samo tržišno privređivanje i stvarna samostalnost svih privrednih subjekata.

U ogromnom korpusu koga čine sve jedinice privređivanja zasnovane na društvenoj svojini, moguće je i neophodno utvrditi prava i obaveze koje će garantovati samostalnost svakog privrednog subjekta i njegovu odgovornost prema društvenoj celini. Činjenica da to do sada nije postignuto u visokoj meri može se staviti na »teret« nedovoljno rezolutnim normativnim rešenjima u pogledu ekonomske odgovornosti subjekata privređivanja, ali još više čitavoj sveopštoj praksi političke arbitrarnosti koja je uvek uspevala da svoju intervenciju da do odgovornosti ne dođe, prikrije »brigom« za opstanak preduzeća, »brigom« za radnika i slično. Sve ovo ovako rečeno je izvesno uprošćavanje ali je u osnovi tačno, jer bez ekonomske samostalnosti preduzeća nema prostora ni za samoupravljanje u njemu. Mišljenja sam da su ti stavovi prevladali u našoj društvenoj klimi pa ih zato šire ne elaboriram.

Nema, međutim, jasnog odgovora na pitanje šta znači pluralizam svojinskih oblika za samoupravljanje. Već je na prvi pogled jasno da se u različite svojinske odnose ne može preslikati struktura samoupravljanja nastala u društvenoj svojini. U protivnom ili bi se samoupravljanje pretvorilo u farsu ili bi stvarno nestalo pluralizma svojinskih oblika. Zbog toga se najpre postavlja pitanje ispravne nominacije, koje nije samo terminološko. Da li se u privatnom ili mešovitom preduzeću može govoriti o samoupravljanju ili je primerenije stvarnosti govoriti o saodlučivanju? Ne nudim nikakav decidan odgovor, ali ističem da se u skladu sa shvatanjem svake svojine kao prava, ali i dužnosti, može govoriti i o obavezama vlasnika da na adekvatan način angažuje i radnike u upravljanju, a pre svega u odlučivanju o rezultatima rada. U tom pogledu razvijenije zemlje kapitalizma imaju više iskustva nego zemlje tzv. realnog socijalizma.

Ako bi se izneti pristup operacionalizovao, da li bi to značilo da je društvo izgubilo samoupravni karakter? Po mom sudu ne, pod uslovom da se pod tim ne podrazumeva samo ostvareno stanje već pre svega pravac razvoja čiji je cilj konačno oslobođenje čoveka od svih oblika njegove otuđenosti.

U prethodnom tekstu izdvojio sam samo dva sadržinska pitanja od presudnog značaja za novi ustav. To svakako ne znači da je time spisak krucijal-

²² U šta manje verujem.

²³ Za to je vrlo lako naći dokaze.

nih pitanja završen, već možda samo otvoren. Pored toliko užarenih rasprava i konfrontacija o karakteru našeg federalizma, političkom pluralizmu i brojnim drugim pitanjima, izlišno je da pokušam nabrojiti sva značajna pitanja o kojima se novi Ustav SFRJ mora jasno izjasniti. Uostalom, iako uz evidentno kašnjenje, prve formalne radnje za donošenje novog Ustava SFRJ već su započele pa je sve to na izvestan način već učinjeno.

Aleksandar Fira

CONSIDERING THE CONCEPT OF YUGOSLAVIA'S NEW CONSTITUTION

Summary

The following questions concerning constitutional law can be considered in a discussion of the new constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY): the relationship between the constitution of SFRY and the constitution of the federal units in terms of content and structure; the relationship between the ideological-political and the constitutional-legal aspects; between the programmatic and the factual; the character of the basic principles and the scope of normative stipulations. A constitutional definition of the society's fundamental values (socialism and self-management) and of the category of ownership is also a precondition for a democratic and efficient constitutional order.