

## Koliko je pravo potrebno samoupravljanju?

Marijana Pajvančić

Pravni fakultet, Novi Sad

### Sažetak

Predloženim ustavnim amandmanima ne smanjuje se normativizam, dapače, na mnogim područjima ustavnom normom reguliraju se prava i odnosi, a gdje bi to bilo moguće i poželjnije samoupravnim pravom. To se posebice odnosi na sadržaj proizvodnih odnosa i na izborni sistem. Osim toga, ustavnim amandmanima prečesto se i nekritički zakon interpolira između Ustava i samoupravnog općeg akta. Ustavni amandmani ne smanjuju prenormiranost samoupravljanja.

Pitanje koje smo postavili — koliko je pravo potrebno samoupravljanju — šire posmatrano deo je sadržaja osnovne teme rasprave o nekim načelnim pitanjima rekonstrukcije političkog sistema socijalističkog samoupravljanja. Namera nam je da o problemu normiranja samoupravljanja govorimo u svetlu danas aktuelnog rada na promenama u ustavnom sistemu.

Promene u ustavnom sistemu koje su pred nama deo su kontinuiranih, složenih i dinamičnih promena koje poznaje naš ustavni razvoj. Sadržina, smisao i karakter dosadašnjih promena u ustavnom sistemu govore da je jedan od važnih razloga za promene u ustavnom sistemu, u svakoj etapi našeg ustavnog razvoja, bio etatizam. Kako izvlastiti državu, bilo je pitanje koje se, sa različitim konkretnim sadržajem u pojedinim etapama razvoja našeg društva, postavljalo pred ustavotvorcem. Smisao i cilj promena u ustavnom sistemu bilo je otvaranje prostora za daljnji razvoj samoupravljanja. U tom pogledu i predstojeće ustavne promene »imaju za cilj da omogućе brži razvoj proizvodnih snaga i socijalističkih samoupravnih produkcionih odnosa, potpunije ostvarivanje društvenog položaja udruženog rada, uvažavanje ekonomskih zakonitosti i funkcionisanje jedinstvenog jugoslovenskog tržišta, smanjivanje normativizma u društveno-ekonomskim odnosima i političkom sistemu«.<sup>1</sup>

U Kritičkoj analizi funkcionisanja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja konstatuje se zadržavanje etatističkih odnosa u društvenoj

<sup>1</sup> Usp. Predlog Predsedništva SFRJ za promene Ustava SFRJ.

reprodukciji,<sup>2</sup> kao i preterani normativizam kao svojevrsna manifestacija etatizma.<sup>3</sup> Otuda, nesumnjivo, proističe potreba da se u predstojećim ustavnim promenama, između ostalog, pokloni pažnja i problemu širenja normativizma, kao i da se otklone slabosti u samom pravnom sistemu. Na moguće i poželjne pravce aktivnosti u ovom domenu ukazala je sama Kriitička analiza,<sup>4</sup> iz koje nedvosmisleno sledi potreba da se:

— suzi prekomerna upotreba, pa i zloupotreba normativne moći države kao izraza birokratske iluzije o svemoći prava;

— otvori prostor za samoupravnu regulativu, za slobodnu samoupravnu inicijativu i samostalno uređivanje odnosa u opštinama kao osnovnim društveno-političkim zajednicama;

— onemogućiti prekoračivanje ustavom utvrđene granice ovlašćenja organa društveno-političkih zajednica u uređivanju društvenih odnosa;

— smanji, ukupno uzev, velika produkcija zakona, posebno podzakonskih i drugih opštih akata;

— smanji veliki normativizam u organizacijama udruženog rada koji im je nametnut propisima;

— uskladi i učini međusobno konzistentnim pravni sistem u celini.

Sledeći, u osnovi, ove potrebe, Skupština SFRJ je donela Rezoluciju o daljnjoj izgradnji i ostvarivanju pravnog sistema SFRJ, u kojoj su ovi opšti zahtevi operacionalizovani.

Ostaje, međutim, pitanje koliko i u kojoj meri je i sam ustavotvorac u radu na promenama u Ustavu podlegao normativizmu, ili je pak uspeo da se izdigne iznad birokratske iluzije o svemoći prava? Drugim rečima, koliko je sam ustavotvorac u Ustavu, kao pravnom aktu najviše pravne snage, poštovao zahteve koji su u tom pogledu bili pred njim?

Ova nam se pitanja čine značajnima jer je u toku rad na promenama Ustava, te u vremenu koje preostaje ovim pitanjima može biti posvećena pažnja koju ona odista zaslužuju.

Od brojnih pitanja koja postavlja i otvara rasprava na ovu temu izdvojili smo dva kao ilustraciju zalaganja da problemu normiranja samoupravljanja valja prići ozbiljno i odgovorno.

Prvo od tih pitanja odnosi se na sadržaj ustavnih normi i odnosa koje te norme uređuju. Da li odista sva pitanja koja uređuje Ustav i ustavni amandmani čine ustavnu materiju? Može li se i sam Ustav rasteretiti normativizma? Da li sva pitanja koja čine sadržaj Ustava i ustavnih amandmana svojim sadržajem zahtevaju da budu uređena normom Ustava, ili je pak moguće urediti ih normama drugačijeg pravnog karaktera i značaja — zakonom, a pre svega samoupravnim pravom? Pitanje nam se čini značajnim posebno za deo amandmana čiji su sadržaj proizvodni odnosi, odnosi u udruženom radu, odnosi u procesu društvene reprodukcije. Ako je smisao ustavnih normi da izraze karakter društvenih odnosa i posebno da osiguraju njihovu zaštitu, onda je neophodno, pre svega, jasno iskazati u njima ove

<sup>2</sup> Kriitička analiza političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, Beograd 1985, str. 10.

<sup>3</sup> Isto, str. 17.

<sup>4</sup> Isto, str. 131—133.

funkcije ustavne norme. Nije, dakle, cilj ustavne norme da propiše društvene odnose niti to uopšte ima svrhe činiti normom. Smisao je izraziti njihovu suštinu i osigurati pouzdan i efikasan sistem njihove zaštite. Tim se ciljevima mora saobraziti sadržaj ustavne norme. Zar je, na primer, normom ustava potrebno propisivati da »radniku u udruženom radu koji nesavesno ili neuspešno ispunjava obaveze prestaje svojstvo radnika u udruženom radu društvenim sredstvima«.<sup>5</sup> Ili, zar niz statusnih prava organizacija udruženog rada, odnosa u njima i među njima mora propisivati sam Ustav?<sup>6</sup>

U nešto drugačijem vidu ovo pitanje postavlja se i za deo odredaba sadržanih u amandmanima, koje uređuju izborni sistem, izbor članova delegacija i delegata i pravila njihovog izbora. Specifičnost ovoga pitanja je u tome što je nadležnost federacije u uređivanju ovih pitanja drugačijeg sadržaja i karaktera od njene nadležnosti u oblasti društveno-ekonomskih odnosa. Dok je nadležnost federacije u oblasti društveno-ekonomskih odnosa postavljena tako da federacija uređuje sistem društveno-ekonomskih odnosa, dotle je u oblasti političkog sistema federacija nadležna da uređuje jedinstvene osnove političkog sistema.<sup>7</sup> S obzirom na dimenzije i obim nadležnosti federacije, a imajući u vidu sadržaj amandmana u oblasti izbornog sistema, može se sa razlogom postaviti pitanje da li svojom celinom sadržaj ovih amandmana čini osnove političkog sistema koje se u federaciji uređuju jedinstveno? Možda razloge ovom problemu možemo potražiti i u odsustvu ozbiljnijeg angažmana i zakonodavca i pravne nauke da odgovori na potrebu bližeg određenja određenih pravnih standarda, među koje svakako spada i pitanje koji se odnosi, zbog svoje prirode i sadržaja, smatraju osnovnima.<sup>8</sup>

Drugo, Kritička analiza političkog sistema socijalističkog samoupravljanja konstatuje da je jedan od problema pravnog sistema i prevelik broj pravnih propisa. Kako je ustavna norma osnova zakonodavne aktivnosti, a iz zakona proističu i osnove za podzakonsko normiranje, važno je sagledati koliko amandmani svojim odredbama podstiču samoupravnu, a koliko pak zakonodavnu aktivnost.

Izuzimajući one odredbe amandmana kojima se operacionalizuje deo nadležnosti organa federacije,<sup>9</sup> na zakonsko uređivanje određenih društvenih odnosa amandmani upućuju preko šezdeset puta.<sup>10</sup> Ovakve odredbe sadrži četrnaest od dvadesetosam amandmana. I ovaj, u osnovi letimičan uvid u neke numeričke pokazatelje govori da i sam Ustav podstiče normativizam. Ako se tome doda i podatak da se na zakonodavstvo upućuje najčešće upravo u oblasti društveno-ekonomskih odnosa,<sup>11</sup> onda nam se zahtev za brižljivi-

<sup>5</sup> Amandman IX, tačka 3, stav 3.

<sup>6</sup> Na primer, Amandman IX, tačka 12, stav 1; Amandman X, tačka 2, stav 3 i sl.

<sup>7</sup> Član 244, stav 1 Ustava SFRJ.

<sup>8</sup> Izričit zahtev u tom pravcu sadržan je u Rezoluciji o razvoju pravnog sistema u SFRJ.

<sup>9</sup> Amandman XXVIII, tačka 7.

<sup>10</sup> U Amandmanima IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XXII, XXIII, XXVI, XXVIII i XXXI.

<sup>11</sup> Na primer u Amandmanu IX čak dvanaest puta, Amandmanu X četiri puta, Amandmanu XII šest puta, u Amandmanu XIII četiri puta.

i zakonodavnoj nadležnosti, osobito s obzirom na sadržaj pitanja koja se delegiraju zakonodavstvu, čini opravdanim, značajnim i aktuelnim. Ako je hipertrofija pravnih normi jedan od izraza etatizma, a etatizacija produkcionih odnosa osnovna prepreka razvoju samoupravljanja, onda postoji potreba da se otklanjaju uzroci etatizacije osnovnih društvenih odnosa, među kojima i oni koji proističu iz preteranog normiranja.<sup>12</sup> Rad na ustavnim promenama u tom pogledu može pružiti dobar ili loš uzor budućim zakonodavcima.

Iako je kod ustavotvorca vidljivo nastojanje da se jasnije izrazi karakter samoupravnog uređivanja društvenih odnosa,<sup>13</sup> osigura zaštita različitih vidova samoupravnog uređivanja društvenih odnosa, kao i da sama norma Ustava bude osnovom samoupravnog uređivanja društvenih odnosa, još uvek se zakon prečesto interpolira između Ustava i samoupravnog opšteg akta, ili se pak detaljnom ustavnom normom propisuje sadržaj toga akta. To govori da je aktuelan stav Rezolucije o razvoju pravnog sistema SFRJ koji ukazuje na teškoće u pravnom sistemu koje su izraz nedovoljno jasnih kriterija u razgraničenju samoupravnog prava i tzv. državnog prava i potrebu da se ove razlike razgovetnije izraze.

Moglo bi se o ovim pitanjima reći još mnogo toga. Smatrali smo, međutim, da je u okviru rasprave o temi koja promišlja samoupravljanje iz ugla aktuelnih promena u političkom sistemu socijalističkog samoupravljanja dovoljno ukazati i na jednu osobenu ali danas veoma izraženu karakteristiku — prenormiranost samoupravljanja — posebno prenormiranost osnovnih društveno-ekonomskih odnosa. Smisao učešća u ovoj raspravi i razlog pokretanja ovoga pitanja pre svega je u nameri da se u daljnjem radu na promenama u ustavnom sistemu pokloni veća pažnja i ovim pitanjima.

Marijana Pajvančić

#### HOW MUCH DOES SELF-MANAGEMENT NEED LAW?

##### Summary

The draft of the constitutional amendments does not imply a reduction of regulations; on the contrary, constitutional norms regulate rights and relationships where it would be both possible and desirable to leave them in the precinct of self-management law. This is particularly true of the content of production relationships and the election system. In addition, constitutional amendments too often allow laws to be interpolated between the constitution and the general self-management act without subjecting this to critical reflection. The existing excess of normativity in self-management is not reduced through the constitutional amendments.

<sup>12</sup> Tačka 5 Zaključaka XVI sednice CK SKJ obavezuje komuniste da se »angažuju na smanjivanju prekomernog normativizma koji sputava stvaralaštvo i inicijativu i umanjuje odgovornost privrednih i društvenih subjekata«.

<sup>13</sup> Na primer Amandman XIX, tačka 5.