

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 321.01(497.1) + 342.4(497.1)

Socijalno i pravno-politički elementi Ustava

Zvonko Posavec

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Svaki moderni ustav predstavlja neku cjelinu *političko-pravnog jedinstva* i *socijalnog poretka*, odnosno svaki moderni ustav jeste neko jedinstvo političke i socijalne države, ili, tradicionalno govoreći, svaki ustav sadrži u sebi elemente građanskog društva i države.¹ Naš ustav također formalno sadrži dva dijela: *društveno-ekonomsko uređenje*, dakle – tradicionalno govoreći – socijalnu državu i *društveno-politički sistem*, dakle – opet tradicionalno govoreći – političku državu. Ovim isticanjem društvenog hoće se vjerojatno iskazati vjernost marksističkoj tradiciji mišljenja o političko-pravnoj tradiciji. Naš ustav, međutim, sadrži izrazitu predominaciju društveno-ekonomskog dijela, naime: norme i institucije koje obilježavaju društveno-ekonomski poredak, predstavljaju temelj pravno-političkog oblikovanja zajednice. *Društveno-ekonomsko* područje koje je građeno prema načelima rada, učinka i solidarnosti, treba osigurati političku zbiljnost i efikasnost sistema, a pravne i političke institucije neposredno se nadovezuju na svijet rada.

Smatram da se središnji problem koncipiranja modernog ustava sastoji u tome da se točno odredi kako *socijalna država* ulazi u *pravno-državnu strukturu* i dokle *državno-politička struktura* može posegnuti u socijalni poredak.² Od ove napetosti i njezinog pravilnog rješenja ovisi cjelokupni život društva kao i njegov uspjeh u svim područjima djelatnosti.

U ustavu od 1974. nije uspješno postignuta neophodna komplementarnost ovih dvaju momenata i sinteza, niti je postignuta potrebna univerzalizacija principa kako na društveno-političkom tako i na društveno-ekonomskom planu.

Da bih mogao ovu tvrdnju dokazati, dozvolite mi najprije neke opaske koje su općeteoretske prirode.

1 Neosporno je da je svaki ustav rezultat jednog širokog povijesnog procesa. Isto tako *nauka o ustavu* ne izlaže svoj predmet apstraktno nego u odnosu na politički realitet. Sistematiku i logiku državno-pravnog ustava građanske pravne države nenadmašivo je izložio Carl Schmitt u djelu *Verfassungslehre*, Berlin 1928 (Sechste, unveränderte Auflage, Berlin 1983). O odnosu predmeta ustava i političkog ustava on piše sljedeće: „U osnovi je prikazana nauka o ustavu građanske pravne države... naime, ova vrsta države je danas općenito još prevladajuća i Vajmarski ustav odgovara potpuno ovome tipu” (*Ibid.*, XI). Međutim C. Schmitt smatra da ovaj tip ustava ne treba apsolutizirati. „Naprotiv”, kaže on, „zadaća nauke o ustavu je da pokaže kako su mnoge tradicionalne formule i pojmovi potpuno ovisni o prijašnjim situacijama i danas nisu više čak ni stara gumena crijeva za novo vino nego samo zastarjele i krive etikete” (*Ibid.*, XI). Ipak postoji u državno-pravnim elementima ustava određena invarijabilnost koja se posebno odražava u osnovnim pravima. Usp. o tome E. Forsthoff, *Zur heutigen Situation einer Verfassungslehre*, u: *EPIRHOSIS*, Festgabe für Carl Schmitt, Hrsg. H. Barion, E.-W. Böckenförde, E. Forsthoff, W. Weber, Berlin 1968, s. 185–211. Također: R. Smend, *Verfassung und Verfassungsstaat*, 1928, Neu 1955.

2 Usp. E. Forsthoff (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, 1968. Također: E. W. Böckenförde, *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat*, u: *Rechtsfragen der Gegenwart*, Festgabe für W. Hefermehl, 1972.

U najznačajnijim evropskim zemljama *država* i *društvo* nalaze se u procesu sveobuhvatnog preoblikovanja.³ Nitko ne može točno predvidjeti kako će se i da li će se ovaj dualizam države i društva razriješiti. Sada smo u takvoj situaciji da bismo s podjednakim razlozima mogli reći kako je država postala samo komplementarni element industrijskog društva, kao što bi se podjednako moglo dokazivati da je industrijsko društvo postalo komplementarna funkcija države. Naravno, u raznim vremenskim razdobljima prevladava jedna ili druga tendencija. Zanimljivo je da je jedan od najznačajnijih suvremenih mislilaca, Jürgen Habermas, zastupao podjednako uvjerljivo obje teze. U članku *Tehnika i znanost kao „ideologija“* propovijeda je kako je država postala supstitut tržišta i prema tome postala preduvjet cjelokupne reprodukcije društva. U posljednjem djelu, *Nove nepredvidljivosti*, Habermas govori o zalasku kejnzizma i o napuštanju nade da će putem intervencije države u privredno područje doći tako brzo do radikalnih društvenih promjena. Kao što vidimo, nikakva definitivna odluka nije još pala u odnosu *građanskog društva* i *države*.

Međutim, neosporno je da se, bez obzira na prijem u pitanju prvenstva građanskog društva ili države, probija u obje sfere jedan proces racionalizacije koji nužno univerzalizira oba područja. Proboj ove racionalizacije u sva područja života genijalno je opisao *Max Weber*. Ova racionalizacija pokazuje se kao temeljna pretpostavka modernoga društva i ne može se zaobići prilikom koncipiranja bilo kojega ustava. Ona je omogućila nastanak kapitalizma kao najsudbonosnije sile modernoga života kao što i sudbina socijalizma ovisi o njezinom provođenju. Naime, nastanak „kapitalizma istovjetan je s postojanjem racionalne organizacije kapitalističkog poduzeća koje teži dobiti, uvijek obnovljenoj dobiti, rentabilnosti“.⁴ Kapitalističko poduzeće u okviru kapitalističke organizacije privrednog života orijentira se putem tržišta na izgled rentabilnosti. Odatle je neophodna „racionalna organizacija rada“ koja tek može pridonijeti uspjehu oplodnje i uopće opstanku kapitalističkog poduzeća. Da bi se to moglo ostvariti, potrebna je također „racionalna kapitalistička organizacija formalno slobodnog rada“⁵, kao i određena privredna etika koja je sastavni dio racionalnog vođenja života. Uporedo s racionalizacijom privrede došlo je do racionalizacije državnog i pravnog sistema. Izgrađene su „stroge jurističke sheme i načini mišljenja koji su svojstveni rimskom pravu i zapadnoevropskom pravu koje je na njemu izgrađeno“⁶. Razvijeno je sistematsko znanje o državi, stvoren je širok spektar stručno obrazovanih činovnika, a čitav naš život okovan je u ljušturu državne organizacije.

Weberovo objašnjenje sveobuhvatnog procesa racionalizacije bilo je izuzetan izazov marksizmu. Odgovor dostojan ovog problema dao je Lukács. On vidi u „strukturi robe“ „centralni problem kapitalističkog društva u svim njegovim životnim manifestacijama“⁷. Racionalizacija nije pala s neba, nego ima svoje porijeklo u robnoj proizvodnji koja jedino omogućuje krajnju univerzalizaciju. „Roba je univerzalna forma oblikovanja društva“. Uvjet sveopće racionalizacije je sveopće postvarenje, tako da su *racionalizacija* i *postvarenje* momenti jednog te istog procesa.

U okviru naše analize važno je samo to da identificiramo ovaj proces racionalizacije kao ireverzibilni i univerzalni proces. Stoga u ovom slučaju i nije važno da li ga tumačimo

3 Usp. E. Forsthoff, *Rechtsstaat im Wandel*, Stuttgart 1964.

4 M. Đurić, *Sociologija Maxa Webera*, Matica hrvatska, Zagreb 1964, str. 261.

5 *Ibid.*, str. 264.

6 *Ibid.*, 258.

7 G. Lukács, *Povijest i klasna svijest*, Naprijed, Zagreb 1970, str. 149.

kao rezultat duhovne predispozicije ili iz strukture robe. Važno je samo to da on na stanovit način anulira oštro razlikovanje *društva* i *države*, da je stavio u pitanje pravno-liberalističku državu, a ipak nije ukinuo ovu napetost politike i privrede, nego ih dovodi u jedno novo funkcionalno jedinstvo. Medij spajanja ovih područja postaje *tehnika*, odnosno specifična struktura preoblikovane države i društva koju je J. K. Galbraith označio kao tehnostukturu. Naime, on smatra da moderna privreda nije više vođena pogonom poduzetnika, nego timom menadžera. Privredni procesi ne rješavaju se putem poduzetničkog odlučivanja, nego počivaju na planiranju koje je djelo stručnjaka (tehničara, predavača, organizatora i sl.). Ovo planiranje velikog stila, a o njemu ovisi sve, ne ostaje na privrednom proračunavanju ranijih epoha. Ono zahvaća u područje države, jer mora u svoje razmatranje uvući vanjsku trgovinu, vanjsku politiku, obrazovanje podmlatka, zakonodavstvo u pojedinim područjima itd. Isto vrijedi i za modernu državu. Ona ne može ostati u formalno-pravnim i političkim određenjima, nego mora svojim aktima zasijecati u privredu. Oba područja zahtijevaju koordinaciju planiranja. Na taj način urastaju država i industrijsko društvo jedno u drugo.⁸

Prema tome, socijalna cjelina, koja je bitno tehnički posredovana struktura, ako i nije i ako ne može potpuno razriješiti područja privrede i države, ipak ih je relativirala. Stručni savezi ili korporacije tvore važno mjesto posredovanja ovih dvaju područja. Stoga je, mogli bismo reći, došlo do strukturalnih promjena, ali u tim strukturalnim promjenama zapadni tipovi demokracije uspjeli su sačuvati razliku društva i države. Naime, s potpunim nestankom ove razlike sva takozvana temeljna prava bila bi dovedena u pitanje ili bi naprosto nestala. Ne bi bilo više instance koja bi se odnosila na osobu kao takvu, niti bi bila formulirana politička institucija koja bi njezina prava uopće šttila.

Smatram da nam današnja zbilja, bez obzira na uspjehe delegatskog sistema i samoupravnog društva uopće, kao i na već dugogodišnju ideju demokracije savjeta, ne pruža nikakav oslonac za razvitak logičkog sistema koji bi mogao zamijeniti odnose koji se orijentiraju i strukturiraju putem države. Stoga mi se čini da jedino država može imati u ovoj situaciji komplementarnu funkciju u odnosu prema modernom industrijskom društvu. To ni u kojem slučaju ne znači da će država ponovno postati kristalizacijsko jezgro političkoga,⁹ ali ona je u sadašnjici jedini mehanizam koji se može uspješno nositi sa cjelokupnom privrednom sferom.

Ovom analizom nastojao sam izraditi *dva različita* ali ipak *komplementarna* principa koja mora, po mojem mišljenju, respektirati svaka tvorba ustava moderne zajednice. U *jednom principu* – dozvolite mi malo Hegelove terminologije – osoba kao subjekt odnosi se direktno prema općenitosti kao preduvjet mogućnosti realizacije svake posebne svrhe; u *drugom principu* posebne osobe međusobno se povezuju da bi ostvarile svoje svrhe.¹⁰ U jednom radu pred pet godina pokazao sam što se događa sa privrednim subjektima ako nisu podvrgnuti takvom višem nadzoru.

Naš *ustav* predstavlja jednu gomilu kojekakvih odredbi od kojih mnoge ne bi trebale biti dio ustava. Prema riječima kolege Sokola, čitav sistem je toliko kompliciran da se u njemu ne mogu snaći ni sami studenti prava, a kamoli običan građanin. U ustavu nije

8 O tim tendencijama opširno piše grupa autora u djelu *Verbände und Staat* (Hrsg.), V. Alemann, R. Heinze, Opladen 1979.

9 Usp. Carl Schmitt, *Begriff des Politischen*, Zuerst 1927, Neuaufgabe des Textes von 1923: Berlin 1963.

10 Michael Wolf je izvrsno pokazao međusobnu uvjetovanost ovih dvaju principa. Usp. *Hegels staats-theoretischer Organismus*. Zum Begriff und zur Methode der Hegelschen „Staatswissenschaft“, Hegel-Studien, Bd. 19, Bonn 1984.

postignuta univerzalnost racionalizacije niti na društveno-ekonomskom a ni na političkom nivou, a svjesno ili nesvjesno nije postignuta uspješna komplementarnost socijalnog i pravno-političkog principa, što ima nesagledive posljedice na cjelokupni razvitak društva.

Društveno-ekonomsko uređenje, koje počinje čl. 10, navodi tri konstitutivna momenta ovog područja: društveno vlasništvo, udruženi rad i OUR-e. Cjelokupni privredni sistem raspada se na bezbroj OUR-a koji bi putem dogovaranja i sporazumijevanja trebali ostvarivati kako svoj tako i cjelokupni društveni interes. Racionalizacija i univerzalizacija u ovom području nije moguća, jer princip robnog mehanizma nije potpuno proveden, a on je jedini garant općenitosti koja ne gleda na naciju, vjeru, kulturne osobine ili bilo kakva druga posebna svojstva. Tako dugo dok svi proizvodi, uključujući i radnu snagu, ne postanu roba, možemo o procesu racionalizacije u ovom području samo sanjati. Neprovođenje ovog principa ideološki se nadomještava i nadograđuje raznim ideologijama prošlosti kao konstantama koje određuju naš razvoj. Takvo tlo postaje općenito pogodno za sitnež svih vrsta i boja. Nije nimalo slučajno da iz ove perspektive raste velik interes za prošlost, jer se u sadašnjosti vidi malo perspektive. OUR-i u tijesnoj povezanosti s političkim strukturama i ovisnosti o njima cehovski životare umjesto da se okrenu tržištu i da na njemu nađu svoju afirmaciju. Zaključak: tako dugo dok razmjena razmjenskih vrijednosti ne bude osnovni konstituens privrednog položaja OUR-a, oni neće biti prisiljeni na neki viši stupanj racionalne djelatnosti. Suvremeni svijet ne poznaje nikakve jače integrativne moći od robne proizvodnje u njenom cjelokupnom razvoju. Stoga njezin efikasni razvoj mora biti osiguran ustavom. Pojam vlasništva zahtijevao bi posebno izlaganje.

Uporedo s ovim OUR-ima stvara se *politički sistem vlasti* radničke klase i radnih ljudi. Cjelokupna politička struktura postepeno se, u najtješnjoj povezanosti s radnom strukturom, prenosi od nižih oblika formiranja prema višim. Što se toga tiče, dovoljno je iskazati sljedeće načelo: ako se posebnost uzima kao posljednje ishodište formiranja opće volje, tada nije moguće formiranje opće volje. Općenito je samo postavljeno, ugovoreno u skladu s trenutačnim interesom, ali isto tako rastavljivo kad interesa nema. Svijet rada nije — kako to opisuju naši radokrati ili radolozci — svijet nevidljive harmonije koji sprečavaju zločesti intriganti, nego svijet žestokih sporova interesa koji traže izjednačenje i poravnanje iz jedne više sfere. Ta viša sfera općenitosti, koja je građena po jednom drugom principu i koja bi trebala biti komplementarna svijetu rada, naprosto ne postoji, konstituirana u jednom političkom tijelu. Mislim da bi u *ustavu ova dva principa konstitucije* cjelokupnog društvenog života i u promijenjenim uvjetima života, odnosno u životu određenom znanošću i tehnikom, trebala doći jasno do izražaja.