

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 321.01 + 342.4 (497.1)

Pretpostavke djelotvornosti ustava

Eduard Kale

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Svaka zajednica, pa tako i politička zajednica funkcionalni je sustav, tako je njezino osnovno obilježje djelotvornost. Funkcije zajednice odvijaju se na osnovi temeljne matrice koju u suvremenim političkim zajednicama predstavlja ustav. Djelotvornost je osnovna odrednica valjanosti ustava, i ona je dvojaka: iskazuje se u mogućnosti oživotvorenja ustava s jedne strane i, s druge strane, u mogućnosti da ustav učini zajednicu djelotvornijom. Djelotvornost ustava temelji se na dvije pretpostavke: da bude logičan i koherentan, a ne proturječan, i drugo, da bude po mjeri čovjeka – da ljudi mogu normalno ovladati zbiljom što je ustav inaugurira.

Analiza jugoslavenskog ustava iz 1974. godine pokazuje da postoji velik broj ustavnih odredbi koje nisu posve logički koherentne. Ustav po opsegu, po jezičnoj strukturi i stilu nije rađen „po mjeri čovjeka“, uspostavljeni poređak, načela, institucije i norme nisu dovoljno pregledni, prohodni i jednostavni te je s tog aspekta nedovoljno funkcionalan.

Ako se raspravlja i načelno o ustavu, što je namjera ovog priloga, objektivnosti radi treba navesti činjenicu da ustavi različitih zemalja nisu samo sadržajno različiti, tj. da su im načela, institucije i osnovne norme različiti, nego su uočljive i druge razlike – isključujući činjenicu da postoje suvremene države koje i nemaju pisanog ustava, kao npr. Engleska. Tako neki ustavi imaju uvodno razrađena idejna polazišta, neki se pojavljuju samo s odredbama o temeljnim institucijama, pa se kasnije amandmanima dopunjuju – kao npr. prvi ustav novog doba, Ustav USA, u nekima je više normi o ljudskim pravima i dužnostima itd. Ali bez obzira na realnu formalnu i sadržajnu šarolikost ustava, pretpostavlja se da ustav sadrži idejna načela, shemu i način djelovanja temeljnih institucija i okvir normiranja ljudskih odnosa.

Ustav je temeljni pravno-politički akt određene političke zajednice. Budući je politička zajednica određena pretpostavljena cjelina, ustav mora sadržavati bitne odrednice za moguć i uspješan život zajednice. Ustav nije jedini, ali je najviši, osnovni zakon i svi se drugi zakoni u zajednici iz njega izvode.

Neka zajednica (ili njeni predstavnici) donosi ustav radi djelotvornosti zajednice. Djelotvornost je osnovna odrednica valjanosti ustava, što će se pokazati s jedne strane time da li se uspio oživotvoriti, da li je oživio u praktičnom životu, i s druge strane da li je on učinio zajednicu djelotvornijom, „uspješnijom“ od drugih političkih zajednica. Ali da bi se uopće moglo računati na djelotvornost ustava mora se ovladati s dvije

pretpostavke – da ustav bude logičan, koherentan a ne proturječan, i drugo, da bude „po mjeri čovjeka“, da ljudi mogu normalno ovladati zbiljom što je ustav inaugurira, da mogu živjeti i snalaziti se bez teškoća u ustavnoj shemi načela, institucija i osnovnih pravila.

Što znači logičnost ustava? To se može predočiti na pojednostavnjenu primjeru klasika kulturne antropologije Ralpa Lintona: ne može u nekoj zajednici biti važećom odredba da svi muškarci moraju biti jedan mjesec godišnje u samostanu i odredba da nijedan suprug ne smije napustiti suprugu duže od dvadeset i četiri sata.

Ustav je osnova matrice po kojoj se treba odvijati život neke zajednice – a život se ne može logično odvijati po matrici koja nije logična, odnosno može se neko vrijeme i odvijati kroz proturječja, ali i zaprijetiti zajednici ako se opresivno nastoji na njegovoj valjanosti.

Ljudi žive u zajednicama, i mogu opstati samo u zajednicama, tj. ako opstoji zajednica. A zajednica može opstati samo ako je djelotvorna ili funkcionalna, a ne može opstati ako joj matrica nije logična, koherentna.

Pripadnici egzaktnih znanosti znanstvenicima iz područja društvenih znanosti priznaju samo antropologe, i to poglavito socijalne antropologe. A socijalna je antropologija nastala zapravo tako da je britanska vlast, naravno iz praktično-političkih razloga, zaposlila etnografe da proučavaju (uglavnom) predurbane zajednice i odrede rješenja za neposredne praktične zadatke. Ti su znanstvenici–službenici proučavali određene zajednice i ustanovili da su zajednice funkcionalne cjeline, kao i to da se život u tim zajednicama odvija po matrici koja je sadržana u njihovoj mitologiji – verbaliziranoj matrici što je slika ideja, institucija i normi određene zajednice. Oni su, dakle, potvrdili da je život u zajednici funkcionalan i da se odvija po matrici koja je unutar sebe logična.

Suvremene političke zajednice nisu, dakako, isto što i predurbane zajednice, ali su jednako ljudske zajednice, pa ih mora i održavati isti element – a to je matrica po kojoj se odvija život; razlika je samo u tome što u predurbanim zajednicama tu matricu predstavlja mitologija, a u suvremenim političkim je zajednicama predstavlja ustav i zakoni iz njega izvedeni.

Funkcionalizam pretpostavlja sustav, pa mu je nedostatak što ne može primjereno objasniti promjenu, ali jedino se funkcionalno može shvatiti i objasniti neki sustav, jer sustav po prirodi stvari – ako je uopće sustav – mora biti funkcionalno ustrojen. Činjenica da se socijalni antropolozi, odnosno funkcionalisti, priznaju za gotovo jedine egzaktne znanstvenike iz područja društvenih znanosti govori dovoljno sama po sebi. (One koji ne poznaju socijalnu antropologiju dovoljno će biti podsjetiti da je K. Marx u *Kapitalu* uspio objasniti kapitalizam funkcionalnom analizom pretpostavljajući ga kao sistem.)

Svaka zajednica pretpostavlja se kao funkcionalna, kao sustav, pa je to naravno i politička zajednica – a osnova matrice tog realnog sustava je ustav, pa je logično da sustav ne može funkcionirati ako mu matrica nije logično ukomponirana; takav sustav nije koherentan i ne može biti posve djelotvoran. A svrha je ustava da se njime uspostavi odgovarajući djelotvorni sustav.

U realnosti ustav može biti donesen kao najviši zakon koji ozakonjuje postojeće stanje (poredak), ili pak kao najviši zakon kojim se hoće uspostaviti posve drugačiji poredak (društveno-politički sustav), ili pak može biti najviši zakon željene promjene i u tom smislu ističe ustavni subjekt koji će željenu promjenu provesti u odgovarajućem razdoblju, kao i institucije i ostale organe putem kojih će se promjene provoditi.

Po logici stvari, u prvom slučaju, kad ustav ozakonjuje postojeće stanje, pri njegovu oživotvorenju ne bi smjelo biti teškoća. Međutim, to se ne odnosi i na druga dva slučaja. Prvo je tu složen posao da se na ustavnim načelima prestrukturira gotovo sve. Treba promijeniti institucije, odnose i norme i, naravno, odlučujuće subjekte društvenog života. Teškoća je u prihvaćanju novog čak i kad to narod želi, jer su ljudi navikli na ranije institucije, norme i odnose, a uz to postoji otpor onih koje novi ustav lišava ranijih pogodnosti. Treba zato mnogo vremena da bi novi ustavni poredak zaživio u određenoj zajednici. No, za oživotvorenje ustava posebnu teškoću mogu predstavljati proturječne odredbe, ako ih sadrži. Jer uz odredbe se nužno povezuju određeni interesi, interesi određenih grupa, pa ako postoje proturječne odredbe pojavljuju se nužno proturječni interesi, odnosno „proturječne interesne grupe” – pa je društvo (ili „sistem”) u sukobu. Taj se sukob mora prije ili kasnije razriješiti jednoznačnim koherentnim u sebi logičnim sistemom, što će se u određenoj zemlji ustavno odraziti ili revizijom postojećeg ustava u duhu logičnosti, ili novim ustavom.

Ustavom se hoće postići skladno funkcioniranje života u zajednici – na osnovi njegovih određujućih načela. On je određujuća osnova matrice po kojoj se treba, zapravo mora, odvijati život – drukčije djelovanje je protuzakonito i stoga kažnjivo. Može se dogoditi da se ustavom podrazumijevaju jedna načela – a da se život u određenoj zemlji odvija po drugim, čak suprotnim, načelima, ali takvo stanje ne može biti dugovječno, a pogotovo ne vječno. Npr., prvi moderni ustav, Ustav SAD donesen 1787. godine (osim što pretpostavlja svijest o Deklaraciji o nezavisnosti Sjedinjenih Država, donesenoj jedanaest godina ranije, u kojoj piše na početku „da su svi ljudi stvoreni jednom”) u kratkom uvodu ističe „uspostavu pravde” i „očuvanje blagodati slobode sebi i svome potomstvu”, a zatim u amandmanima, četiri godine kasnije, da „nijedna osoba neće biti lišena slobode” – međutim u SAD se ropstvo održava još više od 75 godina. Ali je u tada buknulom građanskom ratu Sjever morao uzeti zahtjev za ukidanje ropstva kao jedini racionalni motiv rata.

Kad je riječ o ustavima općenito, naravno da se eksplicitne ili implicitne nelogičnosti u pojedinim ustavima mogu naći. Što se tiče druge pretpostavke djelotvornosti ustava, tj. da se ustavom uspostavlja sustav institucija, organizacija i mogućih normi koje su prohodne, pregledne i mogu logično funkcionirati, u tom su pogledu gotovo svi ustavi provedivi. O nesuglasnosti pak ustava neke zemlje i zbilje te zemlje spomenut je već primjer zemlje u kojoj je donesen prvi moderni ustav – SAD.

Tema ovog skupa nalaže da se u kontekstu naslovne problematike, makar ograničeno, analizira ustavna praksa nove Jugoslavije.

Nova je Jugoslavija svoj prvi ustav donijela 1946. godine djelomice po uzoru na sovjetske ustave. To su ustavi koji inauguriraju sustav poznat kao centralističko-administrativni. To su, formalno gledano, prilično logični, koherentni ustavi, a moguća je i njihova provedba u zbilji s obzirom na institucionalni i normativni okvir koji zastupaju. (U pitanje djelotvornosti tih ustava za prosperitet zajednice i u druga pitanja koja se o njima mogu postaviti ovdje se neće ulaziti.) Vrijeme trajanja prvog ustava bilo je relativno kratko.

Ubrzo se u Jugoslaviji krenulo k izgradnji drugačijeg društveno-političkog poretka, što je dakako trebalo ustanoviti i novim ustavom. Sad se, međutim, u ustavnu praksu očito ulazi s nekim spoznajama i pretpostavkama koje onda i jugoslavensku ustavnu praksu čine osebujnom. *Prvo*, to je svijest da je društvo povijesna, promjenljiva i razvojna zbilja, pa stoga i *drugo*, da nije moguć ni poželjan nagli prekid sa svime iz prethodnog sistema, već se djelomice mora uvažavati neposredna realnost, ali se, *treće*, otvara pro-

stor množtvu novoga, novih institucija i normi, čime će se brže prevladati raniji sustav. Tako se 1953. ne donosi novi ustav, nego je donesen tek Ustavni zakon (zakon snage ustava), a ostali su važeći pojedini dijelovi Ustava iz 1946. godine – od njegovih šesnaest glava čak devet. Time su se kao najviši zakon zemlje sad u osnovi našla dva akta koja pretpostavljaju posve različite sisteme.

Posljedica gore istaknutoga je i činjenica da su se u Jugoslaviji relativno često donosili novi ustavi, 1963. i 1974. godine, i isto ovima pridodavali amandmani. Jasna je svijest o cilju, o sustavu koji se želi i htijenju da se on uspostavi, ali se uvažavaju neposredna realnost, različite institucije i subjekti. Tako, po logici stvari, ustavna praksa postaje kompromis između realnosti i cilja, što se u ustavima odražava tako da nisu posve logično koncipirani, da nisu posve koherentni, da sadrže proturječja. Otvaranjem prostora brojnim institucijama, subjektima i normativnoj širini stvara se složeni sustav koji teško može zaživjeti u zbilji, jer isto tako nije posve „po mjeri čovjeka”.

Za kratku analizu uzet će se tek posljednji Ustav SFRJ, Ustav iz 1974. godine.

Radi ilustracije navode se prvo neki primjeri ne posve koherentnih, logičnih odredbi. Tako se npr. u čl. 133 navodi da radni ljudi u osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama te društveno-političkim organizacijama osnivaju svoje delegacije radi neposrednog ostvarivanja svojih prava, dužnosti i odgovornosti te organiziranog sudjelovanja u obavljanju funkcija skupština društveno-političkih zajednica, a u čl. 141. se navodi da u zauzimanju stavova o pitanjima o kojima se odlučuje u skupštini delegati postupaju u skladu sa smjernicama svojih samoupravnih organizacija i zajednica te osnovnim stavovima delegacija, odnosno društveno-političkih organizacija koje su ih delegirale, ali se zatim navodi još i *”u skladu sa zajedničkim i općim društvenim interesima i potrebama”* i na kraju da su delegati *„samostalni u opredjeljivanju i glasovanju”* Ili slučaj planiranja: čl. 69 navodi da radni ljudi u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada, SIZ-ovima, mjesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama *samostalno* donose planove i programe rada i razvoja, a zatim odmah, da te planove i programe *usklađuju* s društvenim planovima društveno-političkih zajednica – te se i u čl. 143 ističe među *prava i dužnosti skupštine društveno-političke zajednice da donosi društveni plan*. Ili, u uvodnim načelima je istaknuto da radni ljudi preko svojih delegata odlučuju o izdvajanjima iz njihovog dohotka, međutim u čl. 264 se navodi da se sustav, izvori i vrste poreza, taksa i drugih davanja uređuju zakonom. Ili, u pogledu prava građana, čl. 154 navodi da su svi građani pred zakonom jednaki, dok se u čl. 187 navodi da se borcima, vojnim invalidima i članovima porodica palih boraca zajamčuju i posebna prava koja se utvrđuju i zakonom. Ili, u početku glave druge uvodnog dijela Ustava piše da se socijalističko društveno uređenje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije temelji na vlasti radnih ljudi i na odnosima između ljudi kao slobodnih i ravnopravnih proizvođača i stvaralaca – što znači da su oni politički subjekt zajednice; međutim u glavi osmoj istog uvodnog dijela Ustava piše, da je Savez komunista Jugoslavije ne samo osnovni pokretač nego i nosilac političke aktivnosti – dakle politički subjekt zajednice.

Pitanje nekoherentnih normi u ustavu nije, nažalost, formalne prirode, jer kao što je već istaknuto, uz različite norme vezuju se u realnom životu različiti interesi, stvaraju i sukobljavaju različite tzv. interesne grupe, u zbilji postoji sukob interesa – u Jugoslaviji npr. birokracije i neposrednih proizvođača.

Da li jugoslavenski Ustav iz 1974. godine udovoljava drugoj pretpostavci za djelotvornost ustava – da je raden „po mjeri čovjeka”, tj. da uspostavlja poredak čija su načela, institucije i norme čovjeku pregledne, prohodne i jednostavne, te da je s te strane funkcionalan?

Već je spomenuto da se ustavno otvorio širok prostor različitim institucijama i subjektima, kako bi se brže i sigurnije prevladao stari sustav i uspostavio novi. Međutim, Ustav je ipak uspostavio očito prevelik broj sličnih i različitih institucija brojnih razina, takav institucionalni sustav kakav u realnom životu teško može posve funkcionirati.

Ustav je djelomice, dajući mogućnost odgovarajućim institucijama, omogućio i golem normativizam, koji se stalno širi i reproducira novi – makar sam Ustav zagovara sistem koji je po duhu antinormativistički. Složenost htijenja i realnost u tom pogledu pokazuje i sam Ustav. Ustavi se, naime, u pravilu pišu kratki – o osnovnim načelima i institucijama i načelnim normama; jugoslavenski Ustav, međutim, sadrži devet uvodnih glava i čak 403 člana, i po opsegu je sigurno najveći ustav. Ustavom se htjelo što više toga naglasiti, obrazložiti, navesti i normirati – što više toga predvidjeti i odrediti, što nije baš nužno, pa mu ni opseg nije u duhu ustava. Dio normi može biti i u zakonima. Nije, ipak, potrebno da uvodni dio ima čak devet glava, kad se idejna osnova može predočiti i u jednom dijelu.

Budući da su jugoslavenski ustavi inspirirani određenom ideologijom (Marxovom, i neposredno njegovim djelom o Pariškoj komuni) i da su djelo, u prvom redu, političara – to i jezik i stil kojim su pisani nose primjese ideološko-političkog jezika i stila, što nije najsrtnije. Jezik i stil ustava mora biti jednostavan, jasan, svakome razumljiv.

Spomenuti su neki nedostaci jugoslavenskog Ustava iz 1974. godine, a djelomično i ranijih, u pogledu naslovne problematike. Ali tko pozna kontekst prilika i htijenja pri nastajanju jugoslavenskih ustava razumije i njihove nedostatke. Ustavi su uvijek korelacija zbilje i htijenja, a jugoslavenska zbilja je bila složena, a htijenje veliko. Ako ostaje htijenje, nedostaci se mogu ispravljati.

Uostalom, u Jugoslaviji se i pristupilo analizi funkcioniranja političkog sistema s namjerom da se i u Ustavu izmijeni ono što koči sistem da funkcionira na temeljnim načelima – načelima ravnopravnosti naroda i narodnosti i, s tim povezano, federalizma, jednakopravnosti svih ljudi, samoupravljanja i, s tim povezano, društvenog vlasništva, nezavisne i nesvrstane politike. Dotjerivanjem Ustava ka koherentnosti iz temeljnih načela s istovremeno racionalnim pristupom prema institucionalnoj složenosti što je omogućuje Ustav te uvažavanjem činjenice kakav ustav treba biti s obzirom na jezik, stil i opseg – Ustav bi sigurno dobio na djelotvornosti, na bržem oživotvorenju, a s obzirom na stanje i težnje svijeta u kojem živimo, nedvojbeno bi bio i djelotvoran za zajednicu – omogućio prosperitet zajednici.

Eduard Kale

PRESUPPOSITIONS OF A CONSTITUTION'S EFFICIENCY

Faculty of Political Science, Zagreb

Summary

Every community, including political communities, is a functional system. Its basic feature therefore is efficiency. The functions of a community are enacted on the basis of a fundamental matrix; for contemporary political communities such a matrix is represented by the constitution. Efficiency is the basic determinant of the constitution's validity, which is twofold: it

finds expression,* in the possibility of the constitution to be implemented and,** in the possibility for the constitution to make the community function more efficiently. The efficiency of the constitution is based on two presuppositions: that it is logical and coherent and not self-contradictory, and second, that it is made to human measure, namely that men can normally control the state of fact inaugurated by the constitution.

An analysis of the Yugoslav constitution of 1974 shows that many of its stipulations are logically not fully coherent. By its size, its linguistic structure, and style the constitution is not made to "human measure". In it the established order, principles, institutions, and norms cannot be easily surveyed, and are not sufficiently clear and unambiguous so as to be adequately functional from that point of view.

* on the one hand,
** on the other hand,