

---

## O NEKIM SPECIFIČNOSTIMA USTAVA SR SLOVENIJE

---

Ciril Ribičić

### *Sažetak*

Značajnije razlike među republičkim ustavima počinju tek s ustavnim amandmanima šezdesetih godina. Ustav SR Slovenije iz 1974. godine ima specifičnih rješenja kojih nemaju ustavi ostalih republika i pokrajina. Najznačajnije specifičnosti Ustava SR Slovenije su: detaljnije reguliranje organiziranosti samoupravnih interesnih zajednica; institut „promjenjivog delegata“ u vijećima društveno-političkih zajednica; restriktivno tumačenje odredbi o nadležnosti društveno-političkog vijeća; jača i samostalnija pozicija predsjedništva republike; mogućnosti opoziva člana Predsjedništva SFRJ; odredbe o kolektivnom radu i odgovornosti određuju najdulje razdoblje trajanja mandata s pravom ponovnog izbora. Ustav SR Slovenije sadrži i detaljne odredbe o pravima narodnosti. Neka od ovih rješenja pokazala su u praksi opravdanost, dok je o nekim potrebno provesti kritičku analizu njihove svrsishodnosti.

Do značajnih razlika među republičkim ustavima dolazi tek s amandmanima krajem 60-tih godina. Tako, na primjer, amandmani na Ustav SR Slovenije iz 1969. godine sadrže specifične odredbe u pogledu strukture i načina formiranja republičke skupštine: uvedeno je bilo jedinstveno vijeće radnih zajednica koje je sastavljeno iz privrednog, prosvjetno-kulturnog i socijalno-zdravstvenog vijeća te posebna zasjedanja delegata općina u republičkoj skupštini. Prva specifičnost je nastala kao izraz kompromisa između pristaša jednog vijeća i pristaša više vijeća radnih zajednica u strukturi republičke skupštine, a druga specifičnost znači embrio kasnijih delegatskih vijeća (sadašnjeg Vijeća općina Skupštine SR Slovenije).

Amandmani na Ustav SR Slovenije iz 1971. godine dodaju odredbama, koje su identične tadašnjim amandmanima na Ustav SFRJ (tzv. radnički amandmani), još i sljedeća specifična rješenja koja ustavi drugih socijalističkih republika, odnosno socijalističkih autonomnih pokrajina tada (u to vrijeme) uglavnom još nisu sadržavali: odredbe o ulozi Socijalističkog saveza radnog naroda i sindikata, odredbe o pravima radnih ljudi i građana na život i rad u zdravoj okolici, odredbe o društvenom položaju individualnih poljoprivrednika, odredbe o društvenom planu Slovenije, o Narodnoj banci Slovenije, Službi društvenog knjigovodstva; odredbe o porezima, financiranju potreba mjesnih zajednica te odredbe o ograničavanju zakonodavne nadležnosti republike, o suradnji SR Slovenije s drugim republikama i autonomnim pokrajinama te odredbe o Predsjedništvu Skupštine SR Slovenije i Izvršnom vijeću SR Slovenije. Ustav SR Slovenije, donesen 1974. godine potvrdio se kao konzistentan, cjelovit i stabilan ustavni dokument. Jedna od njegovih specifičnosti je da ima naglašeno restriktivni pristup kada se radi o njegovim promjenama. Zanimljivo je razlikovanje između ustavnih amandmana i ustavnog zakona, koji je moguće donijeti zbog potrebe za razradom ili dopunom pojedinih odredaba Ustava u skladu s njegovim osnovnim načelima radi ostvarivanja Ustava. Specifičnost postupka za izmjenu Ustava

SR Slovenije jest i u tome da se komisija za pripremu izmjena Ustava formira tek nakon što je prihvaćen prijedlog da se pokrene ustavno-revizijski postupak.

Nakon godine 1974. Ustav SR Slovenije bio je samo jednom dopunjen, a i tada naj-restriktivnije, i to u vezi s odredbama koje bi trebale poticati ostvarivanje kolektivnog rada i odgovornosti. Analiza izmjena ustava drugih republika i autonomnih pokrajina nakon god. 1974. pokazuje da su uveli neka jednaka ili slična rješenja kakva sadrži Ustav SR Slovenije. To vrijedi na primjer:

- za uvođenje mogućnosti promjenljivosti delegata,
- za sužavanje nadležnosti društveno-političkih vijeća,
- za produljenje trajanja mandatnog razdoblja,
- za ostvarivanje mogućnosti ponovnog izbora nosilaca samoupravnih, javnih i drugih funkcija,
- za promjenu značenja međuopćinske suradnje itd.

Ovaj tekst govori o nekim specifičnim rješenjima Ustava SR Slovenije, o njihovu provođenju i mogućim prijedlozima za njihovu dogradnju.

Ustav SR Slovenije detaljniji je od drugih republičkih i pokrajinskih ustava u pogledu odredaba o organiziranosti (funkcioniranju) samoupravnih interesnih zajednica. Takvo reguliranje ograničava mogućnosti prilagodavanja organiziranosti interesnih zajednica specifičnim prilikama pojedinog područja i lokaliteta te nastojanja u cilju racionalizacije i jačanja efikasnosti na tom području. Iz tog razloga trebalo bi prilikom izmjena, koje predlaže Kriitička analiza djelovanja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, u Ustav SR Slovenije unijeti nekoliko dodatnih izmjena koje bi potakle specifično organiziranje i funkcioniranje samoupravnih interesnih zajednica. Odredbe Ustava SR Slovenije o samoupravnim interesnim zajednicama bi, dakle, trebalo izmijeniti na način koji bi omogućio ozbiljnije zahvate u organiziranje i funkcioniranje tih zajednica, bez obzira na to da li se radi o formiranju interesnih zajednica na međuopćinskoj razini, o odruživanju pojedinih područja, o uvažavanju specifičnosti u općinama i zajednicama općina, koje imaju karakter posebnih društveno-političkih zajednica, a da se ne zanemari mogućnost pojednostavnjenja organiziranosti korisnika usluga. Sve te promjene treba omogućiti ne zbog toga da bi negirali ili umanjivali značenje slobodne razmjene rada i interesnog organiziranja, već zbog toga da se na taj način potakne uspješnije i efikasnije ostvarivanje tih ustavnih načela.

Jedna od specifičnosti Ustava SR Slovenije iz 1974. godine jest odredba prema kojoj se delegati u vijeća skupština društveno-političkih zajednica delegiraju „s obzirom na pitanja koja se raspravljaju” (promjenljivi delegat). Takvo je reguliranje primijenjeno u vijećima skupština društveno-političkih i samoupravnih interesnih zajednica, osim u društveno-političkim vijećima. Zadnjih godina brojni dokumenti na jugoslavenskoj razini, bilo da se radi o dokumentima Skupštine SFRJ, Savezne konferencije SSRN Jugoslavije, rezolucijama Kongresa SKJ, III. kongresu samoupravljača ili Kriitičkoj analizi funkcioniranja političkog sistema, naglašavaju značaj uvažavanja dosadašnjih iskustava (ne više samo u Sloveniji) te se zauzimaju za širu primjenu promjenljivosti delegata. Među prednosti promjenljivosti delegata svrstavaju osobito:

- naglašenu odgovornost i poticanje aktivnosti osnovnih delegacija koje trebaju preuzimati odlučujuću ulogu kod osiguranja uspješnog funkcioniranja i kontinuiteta funkcioniranja skupštinskih vijeća,
- mogućnost određene podjele rada između članova delegacija,
- pojačanu mogućnost kontrole i odgovornosti delegata,
- poticanje aktivnosti subjektivnih snaga na osnovnoj razini samoupravnog delegatskog organiziranja itd.

U vijećima s promjenljivim sastavom postizanje kvoruma je u znatnoj mjeri olakšano, što je i jedan od razloga da Ustav SR Slovenije traži za donošenje sadržajnih odluka apsolutnu većinu, a ne samo većinu prisutnih delegata.

Medu prigovorima promjenljivosti delegata najčešće čujemo: opasnost jačanja izvršnih i upravnih organa, opasnost prekida kontinuiteta rada skupština, opasnost pretvaranja skupštinskog odlučivanja u stručno raspravljanje i opasnost deformacija socijalnog sastava skupština, ako zanemarimo zahtjeve za neposrednim izborima članova skupština, koji razumljivo proizlaze iz tradicije stalnih odbornika i poslanika. Na osnovi analiza i istraživanja možemo tvrditi da su u Sloveniji reguliranje i praksa takvi da u cijelosti onemogućavaju deformacije u pogledu pretvaranja delegatskih skupština u vijeća eksperata za određena područja te da su izvanredno ograničene mogućnosti deformiranja skupština u pogledu njihova socijalnog sastava. Podjela rada koja omogućava i potiče promjenljivost delegata je, naime, ograničena na članove jedne ili više delegacija (konferencija delegata) koje šalju delegata u skupštinu, kod čega se uvažava načelo da se broj delegata određuje prema broju radnih ljudi u pojedinoj samoupravnoj zajednici. Do diskontinuiteta u funkcioniranju skupština te očuvanja i jačanja izvršnih i upravnih organa dolazi svugdje tamo gdje ne funkcionira aktivnost delegacija. Ta aktivnost je, međutim, nadvojbeno jača tamo gdje su delegati promjenljivi, jer se kod stalnih delegata odgovornost za rad skupštine koncentrira na delegate, a delegacije se više ili manje pretvore u povremeno savjetodavno tijelo, koje se rijetko sastaje. Promjenljivost delegata je, dakle, perspektivno uređenje, koje potiče veću aktivnost osnovnih delegacija, bez koje nema delegatskog sistema, niti delegatskih odnosa, bez obzira na to da li se radi o stalnim ili promjenljivim delegatima. Istina je, međutim, da tamo gdje su između osnovnih delegacija i delegata brojni međustupnjevi (to, npr., vrijedi za vijeće udruženog rada republičke skupštine) postoje težnje za prijenos ovlaštenja osnovnih delegacija na ono delegatsko tijelo koje u konačnoj fazi šalje delegata na pojedine sjednice vijeća (skupine delegata na općinskoj, odnosno međuopćinskoj razini). U tom slučaju valja tražiti nova rješenja povezano s prijedlogom za jačanje radno funkcionalnog načela kod formiranja vijeća udruženog rada republičke skupštine. Razumljivo da i tu ne može biti u prvom planu samo traženje najboljeg mogućeg načina formiranja vijeća, već izgradnja mehanizma koji će omogućavati i poticati stalne delegatske odnose među radnim ljudima u samoupravnim zajednicama, njihovim samoupravnim organima i delegacijama te delegatima u vijeću republičke skupštine kao i osiguravanje nadzora i primjene odgovornosti delegata njihovoj samoupravnoj delegatskoj bazi.

Jedna od specifičnosti Ustava SR Slovenije jest izvanredno restriktivno tumačenje ustavne odredbe o nadležnosti društveno-političkog vijeća. Društveno-političko vijeće, koje treba biti oslonac i pomoć, a ne ograničenje ili viša vlast nad drugim delegatskim vijećima, nema samostalnih nadležnosti, ono ne može suodlučivati o konkretnim materijalnim i drugim odlukama: u republičkoj i mnogim općinskim skupštinama ne raspravlja se više od 1/3 svih točaka koje dolaze na dnevni red vijeća udruženog rada itd. Druga specifičnost društveno-političkog vijeća u Sloveniji je da se o bitnim pitanjima iz njegove nadležnosti vrši prethodno usklađivanje u organima Socijalističkog saveza, što je povezano i s posebnim naglaskom koji Ustav SR Slovenije i praksa daju Socijalističkom savezu (jedino prema Ustavu SR Slovenije je npr. predstavnik Socijalističkog saveza član predsjedništva republike). Tamo gdje društveno-političko vijeće djeluje u skladu s takvim ustavnim usmjerenjem očito je da namjera uvođenja tih vijeća nije u spajanju državne i partijske vlasti, već upravo suprotno: to potiče rukovodstva društveno-političkih organizacija da djeluju javno i argumentirano, da se usmjere više u skupštine nego u izvršna vijeća, da preuzimaju odgovornost za osnovno usmjerenje skupštinskih odluka i da ne odluču-

ju o onim odlukama za koje odgovornost moraju prvenstveno snositi delegati udruženog rada. Takav ustavni koncept je neostvareni cilj i za skupštine u Sloveniji, pa zbog toga smatram da bi ukidanje tih vijeća u ovom momentu prije jačalo nesistemske puteve utjecaja političkih foruma na odlučivanje izvršnih državnih organa nego djelovanje političkih organizacija u osnovnim samoupravnim zajednicama. Dugoročno promatrano, međutim, perspektiva društveno-političkih vijeća sigurno je u postepenom odumiranju njihove uloge i u sužavanju njihovih nadležnosti, a ne u proširivanju nadležnosti ili čak u pretvaranju tih vijeća u općepolitička vijeća. Zbog toga mi je bliže zauzimanje za promjenljivi sastav društveno-političkih vijeća nego prijedlozi za izbore pojedinih članova društveno-političkog vijeća u teritorijalnim izbornim jedinicama. Proučiti valja i prijedloge koji se zalažu za određeno kombiniranje sadašnjeg načina formiranja društveno-političkog vijeća s mogućnošću uvođenja promjenljivog sastava, odnosno zamjenika delegata društveno-političkog vijeća. Osobno smatram, da bi valjalo suziti nadležnosti društveno-političkih vijeća osobito na kadrovskom području, gdje bi samostalnu odgovornost i veći utjecaj morali dobiti delegati udruženog rada. Analiza prakse pokazuje i to da je teško konkretno utvrditi pitanja o kojima treba da suodlučuje društveno-političko vijeće te da je na osnovi iste odredbe Ustava SFRJ došlo do vrlo različite konkretizacije nadležnosti u republičkim i pokrajinskim ustavima, općinskim statutima, poslovnica skupština te u praksi. Tek analiza sadržaja pojedinog akta pokazuje da li on sadržava pitanja povezana s ostvarivanjem, zaštitom i razvojem sistema. Izmjenama nekih odredbi Ustava SR Slovenije valjalo bi omogućiti i poticati takav pristup ograničavanju nadležnosti društveno-političkog vijeća.

Jedna od specifičnosti Ustava SR Slovenije je da predsjedništvu republike daje samostalniji položaj nego što je to slučaj u drugim republikama i pokrajinama. Radi se o rješenju koje nastoji što vjernije pratiti način osnivanja Predsjedništva SFRJ, jer se predsjednik i članovi predsjedništva republike biraju u općinskim skupštinama, a ne u republičkoj skupštini, kao što vrijedi za sve druge republike. Takvo rješenje je pod znakom pitanja s obzirom na ustavno načelo skupštinske vlasti. Osim toga, nije uvjerljivo ni pozivanje na rješenja u pogledu Predsjedništva SFRJ, jer u republici „spuštanje” izbora na skupštine na nižoj razini nije moguće obrazlagati kao posljedicu federativnog uređenja. Slaba strana važećeg uređenja u Ustavu SR Slovenije je po mojem mišljenju i u tome što član predsjedništva ne može biti opozvan od jedne ili više općinskih skupština, što bitno jača njegov položaj u usporedbi s položajem pojedinog člana Predsjedništva SFRJ. Važeće rješenje u Ustavu SR Slovenije moguće je tumačiti s nastojanjem da se putem takvog načina osnivanja predsjedništvo uspostavi kao element stabilnosti političkog sistema, što je bez sumnje povezano i s brojnim drugim zahtjevnim odredbama, o kojima je već bilo govora (promjenljivost delegata, ograničene nadležnosti društveno-političkog vijeća itd.). Mislim da bi predsjedništvo republike moglo isto tako uspješno obavljati svoju funkciju u slučaju kad bi bilo izabrano u republičkoj skupštini, a ne u općinskim skupštinama.

Prilične razlike postoje između republičkih i pokrajinskih ustava i u pogledu položaja i odgovornosti člana Predsjedništva SFRJ, što u Ustavu SFRJ nije uređeno. Najopsežnije odredbe ima Ustav SR Makedonije, a specifičnost Ustava SR Slovenije je da jedini konkretizira odredbu o mogućnosti opoziva člana Predsjedništva SFRJ. Istoga je moguće opozvati ako djeluje u suprotnosti s Ustavom i s osnovama politike koju je odredila republička skupština. Sigurno je da položaju člana i ustavnim funkcijama Predsjedništva SFRJ ne bi odgovaralo nikakvo rješenje po kojem bi član bio pretjerano vezan na stajališta svoje republike, jer u tom (takvom) slučaju ne bi mogao uspješno obavljati svoju samostalnu ulogu. Takva samostalna uloga je, naime, osobito značajna upravo u slučajevima



kada republičke i pokrajinske skupštine u Vijeću republika i pokrajina ne mogu postići suglasnost. Razumljivo, još neprihvatljivija bi bila težnja da se uvođenjem neposrednih izbora cijelog Predsjedništva spriječi svaki utjecaj republičkih i pokrajinskih skupština na njegov sastav. Isto tako bi se priroda i položaj Predsjedništva SFRJ, koji proizlaze iz ustavom određenih odnosa u federaciji, značajno izmijenili ako bi izbor Predsjedništva SFRJ prenijeli na Skupštinu SFRJ. Zbog toga se čini najprihvatljivijim pravac razmišljanja prema kojem bi se osigurao takav utjecaj drugih republika i autonomnih pokrajina na kandidiranje i izbor člana Predsjedništva SFRJ koji bi u najvećoj mogućoj mjeri osiguravao ona kadrovska rješenja koja uzimaju u obzir cjelokupne jugoslavenske prilike a ujedno republikama i autonomnim pokrajinama ne uzimaju pravo da same odlučuju o tome tko će biti njihov predstavnik u Predsjedništvu SFRJ.

Dopune Ustava o kolektivnom radu i odgovornosti iz god. 1981. su u Sloveniji, za razliku od drugih republika i pokrajina, donijele najmanje promjena, a i najdulje razdoblje trajanja mandata s mogućnošću ponovnog izbora (tzv. formula "2 + 2"). Polazilo se od toga da je dulje trajanje mandata i mogućnost ponovnog izbora uz stalnu kontrolu i primjenu odgovornosti bolje rješenje, jer osigurava veću efikasnost i uspješnost djelovanja sistema te da uz kolektivnu odgovornost u većoj mjeri ističe i osobnu odgovornost. Valja konstatirati da se stalno ostvarivanje odgovornosti nosilaca najodgovornijih funkcija ni u Sloveniji ne provodi dovoljno efikasno. Analize i već provedene izmjene drugih republičkih i pokrajinskih ustava su pokazale slabosti pretjeranog skraćivanja mandatnog razdoblja bez mogućnosti ponovnog izbora. Tako su danas razlike između slovenskog i drugih ustava bitno manje, nego su bile kod donošenja izmjena u god. 1981. Već tada se isticalo, a i danas se ističe da treba ova kao i mnoga druga pitanja u svim republikama jedinstveno riješiti, jer specifičnosti ne opravdavaju postojeće razlike. Ja se zauzimam za nešto različite naglaske u vezi s time, i to: treba pratiti praksu koja se odvija na osnovi različitih rješenja i tražiti najbolja rješenja na temelju razmjene i uvažavanja ne samo vlastitih iskustava već i na temelju iskustava drugih. Bitan je dakle sadržaj rješenja, a ne načelo o obveznosti jednakog uređenja pojedinog pitanja. Drugim riječima, u SR Sloveniji bi vrlo lako postigli suglasnost, da svugdje u Jugoslaviji treba uvesti isto vrijeme trajanja mandata, ako bi prijedlog bio da se uvede dvogodišnje ili četverogodišnje trajanje mandata, ali ne i ako bi se taj prijedlog zauzimao za jednogodišnje mandatno razdoblje bez mogućnosti ponovnog izbora. Posljednje rješenje ima, po mojem mišljenju, najviše negativnih posljedica u funkcioniranju Skupštine SFRJ i ne pridonosi pozitivnom ostvarivanju njezine ustavne funkcije. Ako je uvođenje jednogodišnjeg mandata pretjerivanje u jednom smjeru, smatram da je prijedlog o direktnim izborima nosilaca funkcija pretjerivanje u suprotnom smjeru. Ako je prvi prijedlog potcjenjivao osobnu odgovornost i značenje rukovodećih funkcija uopće, drugi prijedlog po uzoru na predsjedničke sisteme i podjelu vlasti osamostaljuje nosioce funkcije te ih uzdiže iznad skupština. U Sloveniji ne postoje prijedlozi za izmjenu sadašnjeg uređenja oko trajanja mandata, no, vjerojatno neću pogriješiti ako kažem da bi u javnosti, znanosti i politici bilo više razumijevanja za uvođenje trajanja mandata od četiri godine (dakle za ukidanje amandmana iz god. 1981.) nego za skraćivanje trajanja mandata od dvije na jednu godinu.

Ustav SR Slovenije sadrži detaljne odredbe o talijanskoj i mađarskoj narodnosti, bilo da se radi o definiciji SR Slovenije, delegatskom organiziranju, ravnopravnosti jezika itd. Posebnost Ustava SR Slovenije je odredba o tome, da narodnosti za razvijanje svoje nacionalne kulture, odgoja i izobrazbe na vlastitom jeziku, tiska, izdavačke djelatnosti, i razvijanja kontakata s matičnim narodom osnivaju posebne samoupravne interesne zajednice za prosvjetu i kulturu. Druga specifičnost slovenskog uređenja je da je narodnostima osi-

gurana zastupljenost u delegacijama na području gdje narodnosti žive, bez obzira na to kolik je broj njihovih pripadnika. Najviše odredbi s tog područja sadrži posebno poglavlje, glave o slobodama, pravima i dužnostima Ustava SR Slovenije, koje polazi od načela da pripadnici narodnosti uz ravnopravne mogućnosti ostvarivanja prava koja vrijede za pripadnike slovenskog naroda imaju još i dodatna prava, koja trebaju omogućiti očuvanje specifičnosti narodnosti i cjelovitu afirmaciju osobnih prava njihovih pripadnika. Zaključiti će s upozorenjem na pozitivno iskustvo, koje bi valjalo uzeti u obzir i drugdje u Jugoslaviji i izvan Jugoslavije, da uz načelo dvojezičnosti te u ugodnoj političkoj atmosferi narodnost može biti prednost, a ne smetnja, poticaj, a ne prepreka za konstruktivnu suradnju između naroda i država.

Ciril Ribičić

### ON SOME SPECIFIC FEATURES OF THE SLOVENIAN CONSTITUTION

#### Summary

It is only with the constitutional amendments of the 1960s that the constitutions of the individual republics of Yugoslavia have started to acquire differences of some significance. Thus the constitution of the Socialist Republic of Slovenia of 1974 contains some specific provisions not contained in the constitution of the other republics and provinces. The most important ones are: more detailed regulations for the organizing of self-managing communities of interest; the institution of a "changing delegate" in the chambers of socio-political communities; a restrictive interpretation of stipulations concerning the competence of the socio-political chamber; a stronger and more independent position of the Presidency of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia; stipulations concerning collective work and responsibilities determining the longest duration of mandates with a right to re-election. The Constitution of the Socialist Republic of Slovenia also contains detailed stipulations concerning the rights of nationalities. Some of these provisions have proved to be justified while others will have to be critically analyzed so that the degree to which they are purposeful might be established.