

Izlaganje sa znanstvenoga skupa  
UDK 321.74.076.12(497.1)+342.5(497.1)+342.4(497.1)

## Ostvarivanje ustavnog koncepta društveno-političkih zajednica u svjetlu »Kritičke analize«

Smiljko Sokol

Pravni fakultet, Zagreb

Uvodno bih napomenuo da je o *Kritičkoj analizi funkcioniranja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja* nužno raspravljati smireno i argumen- tirano, polazeći od društveno-političkih razloga radi kojih je ona pripremljena i nastojanja da se dobronamjerno s konkretnim prijedlozima poboljša njezin tekst. Čini mi se, naime, da je dosadašnja rasprava suviše opterećena emocija- ma. Kao da je na određen način prethodna podjela na tzv. ustavobranitelje i tzv. reformiste sada prenesena u ovu raspravu, pa nasljednici prvih općenito i žestoko brane *Kritičku analizu* u cjelini i sve elemente njenog sadržaja, a, nasuprot tome, nasljednici drugih žestoko ju u cjelini kritiziraju pa čak i od- bacuju. Pritom se ne baš rijetko s jedne i druge strane daju paušalne ocjene bez šire i dublje argumentacije. Pokušat ću u svom izlaganju izbjeći zamke ovakvih pristupa.

Kad se pročita cjelovit tekst *Kritičke analize*, prvi je opći dojam i bez dublje njegove analize — to je već mnogo puta utvrđeno u dosadašnjoj ras- pravi — da unutar njega postoji nerazmjer, odnosno neuravnoteženost izme- đu prvog i drugog dijela. Prvi dio — *Ocjena stanja* — doista je cjelovit i može se slobodno reći izvanredan opis realnosti našeg političkog sistema u cjelini i svih njegovih segmenata. Ocjena je radikalno kritična, pa bi se čak moglo re- či, napose kad se radi o ocjeni ostvarivanja koncepta društveno-političkih za- jednica, da su tonovi i suviše tamni. Nasuprot tome drugi dio — *Prijedlozi* — iako tekstualno gotovo dvostruko opsežniji, ne sadrži, u dovoljnoj mjeri prijed- loge promjena koji bi s obzirom na utvrđeno stanje bili adekvatni. To se od- nosi i na ostvarivanje koncepta društveno-političkih zajednica, odnosno komu- nalnog sistema i federalizma. Čini mi se da je jedan od razloga takvom dojmu činjenica da između utvrđivanja stanja i prijedloga za promjene u političkom sistemu, ne uvijek ali u brojnim slučajevima, u tekstu sadržajno nedostaje ne- posredna veza između postojećeg, utvrđenog stanja i ponuđenih prijedloga za promjene, nedostaje uzročno-posljedična analiza utvrđenog stanja.

No, nasuprot mnogim sudionicima dosadašnje rasprave koji su iznijeli ovakav stav o disproporciji između prvog i drugog dijela *Kritičke analize*, ne dijelim njihovo mišljenje da je jedan od glavnih njezinih nedostataka u tom smislu što ne sadrži više prijedloga, i to radikalnijih prijedloga, za promjene Ustava i šire institucionalno-pravnih promjena u političkom sistemu. Sma- tram, naime, ispravnom orijentaciju *Kritičke analize* koja ukazuje ponajpri- je na: »potrebu radikalnih promena u praksi funkcioniranja političkog siste- ma«, a tek zatim na njegovu institucionalno-pravnu dogradnju. U prilog ovom stavu mogu se navesti dva osnovna argumenta. Mnogi oštri kritičari *Kritičke*

analize svjesno ili nesvjesno precjenjuju ulogu ustava, odnosno ustavnog modela unutar cjeline političkog sistema. Često se zaboravlja da je ustav samo jedna od funkcija političkog sistema koja proizlazi iz njegovih ukupnih karakteristika kao ovakva ili onakva rezultanta, odnosno paralelogram svih političkih subjekata i činilaca koji kao tzv. političke snage djeluju unutar njega. Ustav, dakako, ima značajno povratno djelovanje na usmjeravanje političkog sistema u željenom cilju, ali on pritom nije odlučujući ni primarni činilac, već više program i eventualno ubrzavatelj ovog usmjeravanja. Osim toga, mislim da za realizaciju mnogih, ne samo načelnih već i izvedbenih normi Ustava iz 1974. godine, a to se odnosi i na njegov koncept i elaboraciju komunalnog i federativnog sistema, ostaje još mnogo prostora. Nisu iscrpene sve političke mogućnosti, a organizirane subjektivne snage, napose SKJ nisu učinile dovoljno napora da se ostvare ustavne norme i spriječi odstupanje od njih. Stoga ni nije prihvatljiva teza prema kojoj je naš ustavni model društveno-političkih zajednica po svojoj koncepciji pretežno neostvariv.

No, s druge strane, iako su bitne promjene u praksi političkog sistema, mislim da ne valja odbacivati ni određene ustavne promjene, ne načelnih opredjeljenja ustava, već nekih njegovih izvedbenih normi. Ako se, naime, utvrdi da ustavni sistem, a to vrijedi i za njegov komunalni i federativni podsistem, u znatnoj mjeri ne funkcionira u praksi onako kako bi prema ustavu trebao funkcionirati, tada je barem jednim dijelom razlog tome i nedovoljno realistički pristup u oblikovanju nekih izvedbenih ustavnih normi. Stoga, iako je sigurno točna teza da dezintegracijski procesi unutar globalnog jugoslavenskog društva, odnosno unisono utvrđen poremećaj ravnoteže između jedinstvenosti i posebnosti, a na štetu jedinstvenosti, nisu primarno sistemski uvjetovani, točno je također da nizom svojih institucionalno-pravnih rješenja sistem stimulira i pridonosi stalnoj reprodukciji ovih procesa koji su istovremeno temeljni izvor i pojavni oblik kriznih situacija unutar globalnog jugoslavenskog političkog sistema.

Ako se s aspekta spomenutih općih zaključaka razmotre prijedlozi *Kritičke analize* kojima je cilj ostvarivanje ustavnog koncepta društveno-političkih zajednica, mislim da valja istaći sljedeće: osnovna je orijentacija *Kritičke analize* doista radikalna u smjeranju ka promjenama funkcioniranja ustavnog modela društveno-političkih zajednica. Naime, cjelina prijedloga ima za cilj da se funkcije političke vlasti u svim društveno-političkim zajednicama svedu u ustavne okvire i granice, kako bi se mogla ne samo ostvarivati već i jačati njihova samoupravna komponenta. S obzirom na ovo ključno pitanje razgrađivanja policentričnog etatizma, u koje ulazi i problematika odnosa društveno-političkih zajednica prema samoupravnim organizacijama i zajednicama ili, kraće, odnos između političke vlasti i samoupravljanja, *Kritička analiza* zauzima doista načelne i progresivne stavove iz kojih izvire i mnogi prijedlozi promjene političke prakse, na koje se u ovom uvodnom nužno kratkom izlaganju ne mogu pobliže osvrnuti. No, čini mi se da oni ipak nisu uvijek dovoljno instrumentalizirani, odnosno da nisu dovoljno elaborirani, a negdje čak nisu ni naznačeni putevi i mjere za njihovu realizaciju. Previše ima unutar njih općih i kondicionalnih formulacija tipa »trebalo bi«.

S druge strane, mislim, da je u *Kritičkoj analizi* nedovoljno učinjeno da se istraži koliko su sama institucionalno pravna rješenja, pa i u prije spomenutom smislu, određene izvedbene ustavne norme, utjecali na oblikovanje i stal-

nu reprodukciju policentričnog etatizma. To se napose odnosi na analizu funkcioniranja ustavnog koncepta jugoslavenskog federalizma, gdje je također s pravom težište stavljeno na potrebu mijenjanja funkcioniranja ustavnog modela, ali je, po mom mišljenju, ipak donekle zanemarena šira i dublja analiza ustavnih normi koje elaboriraju i operacionaliziraju federativni ustavni model. Tako se, na primjer, u poglavlju o pravima i dužnostima federacije u pogledu jedinstva jugoslavenskog tržišta, sigurno jednog od temeljnih pitanja ostvarivanja ne samo jugoslavenskog federalizma već i cjelovitog društveno-ekonomskog sistema, samo konstatira da je: »neophodno posebno razmotriti razloge nesprovođenja ustavnih odredaba (čl. 251 i 252 Ustava SFRJ), zakona i drugih propisa kojima se uređuje i osigurava jedinstvo jugoslavenskog tržišta«. Ovdje svakako nedostaje barem pokušaj utvrđivanja uzroka neprimjene ovih ustavnih odredaba, kao i prijedlozi promjena kako u praksi tako eventualno i u određenim postojećim institucionalno-pravnim rješenjima. Takvih bi se primjera moglo navesti veći broj.

U sferi federalizma, s obzirom na mogućnost institucionalno-pravnih pa i ustavnih promjena, *Kritička analiza*, s pravom, ide najdalje u analiziranju nadležnosti federacije pri izvršavanju saveznih zakona i drugih saveznih općih akata, u cilju dosljednijeg i jedinstvenijeg izvršavanja ovih akata od organa u republikama i pokrajinama. Tako se predlaže preispitivanje odredaba Ustava SFRJ od čl. 273 do 278 rad njihove dogradnje u smislu proširivanja i snaženja ustavnih ovlaštenja saveznih organa. U ovom kontekstu konkretno se predlaže i promjena, odnosno, prema terminologiji *Kritičke analize*, dogradnja čl. 273 Ustava SFRJ, kako bi se utvrdila obaveza SIV-a da u slučajevima neizvršenja saveznih propisa o tome obavijesti Skupštinu SFRJ koja bi donosila odluku o obavezi izvršavanja saveznih propisa. Također se kaže: »Bilo bi svrsishodno utvrditi i posljedice odnosno predvidjeti odgovarajuće mjere za slučaj nesprovođenja utvrđene obaveze.« Mislim da bi ovo trebalo generalno riješiti tako da u krajnjem slučaju neizvršavanja izvršavanje preuzmu neposredno savezni organi.

U području federalizma važno je još istaći da *Kritička analiza* uspješno argumentima ukazuje na nužnost da se izvan ustavnog okvira ne širi odlučivanje uz traženje suglasnosti republika i pokrajina. No, suprotno ovom svom stavu, ona, mislim, ne predlaže adekvatne promjene koje bi spriječile ostvarivanje ove tendencije u radu Saveznog vijeća Skupštine SFRJ. Praksa je pokazala, a o tome je vrlo mnogo govoreno i pisano, i s političkog i sa stručnog znanstvenog aspekta, da Savezno vijeće koje, prema Ustavu, odlučuje većinom, zbog svoje izborne osnove i strukture djeluje kao svojevrsno paralelno vijeće republika i pokrajina, odnosno suprotno temeljnoj ustavnoj intenciji odlučuje, više ili manje, sučeljavanjem republičkih i pokrajinskih delegacija, odnosno republičkih i pokrajinskih prvenstveno etatističkih interesa. Mislim da institucionalno na izmjenu ove tendencije neće bitnije utjecati samo ostvarivanje prijedloga *Kritičke analize* prema kojem bi se povećao broj delegata u Saveznom vijeću iz udruženog rada na dvije trećine, ako se istodobno ne izmijeni i način njihova izbora. Čini mi se da bi, kad se već ne želi Savezno vijeće transformirati u Vijeće udruženog rada, valjalo prihvatiti izdvojeni stav iz SR Srbije u *Kritičkoj analizi* prema kojemu bi što prije trebalo ići na: »određivanje bliže (uže) izborne osnove za delegate Saveznog vijeća i uspostavljanje njihove posebne odgovornosti prema toj osnovi, po principu jedan delegat u izbornoj jedinici«. Takvo rješenje predlagao sam u jednom članku još 1981. go-

dine s približno sljedećom argumentacijom. Budući da po 30 delegata u republici, odnosno po 20 u pokrajini biraju sve općinske skupštine unutar njih, to njihova delegatska baza nije dovoljno određena, odnosno realno ne može biti ništa drugo do republika odnosno pokrajina u cjelini. Delegati pojedinačno ne mogu biti ni delegati određene općine ni delegati točno određenih samoupravnih organizacija i zajednica ili društveno-političkih organizacija čije ih delegacije kandidiraju u prvoj fazi izbornog postupka. Stoga se njihov delegatski mandat ne može ostvarivati u skladu s ustavnom koncepcijom Saveznog vijeća koje je Ustavom određeno kao istovremeno delegatsko vijeće u kojem treba doći do izražaja delegatska osnova sva tri temeljna oblika interesnog udruživanja radnih ljudi (udruženi rad, mjesne zajednice i općine te društveno-političke organizacije) i kao federativno vijeće u kojem se izražava paritetna zastupljenost socijalističkih republika i odgovarajuća zastupljenost socijalističkih autonomnih pokrajina. Postojeći način izbora delegata u Savezno vijeće institucionalno bitno pridonosi da oni u praksi, suprotno ustavnoj koncepciji, djeluju kao republička odnosno pokrajinska delegacija, pa se tako ostvaruje samo dio njihove ustavne uloge, a Savezno se vijeće svodi samo na federativni dom koji realno često odlučuje, suprotno Ustavu i suprotno generalnom stavu *Kritičke analize*, usuglašavanjem stavova republika i pokrajina.