

# Prvi koraci ostvarivanja novog ustavnog sistema

Dr Leon Geršković

*Ostvarivanje novog ustavnog sistema znači suštinsku promjenu postojećih političkih odnosa. Stoga će ono biti dugotrajan proces, koji karakterizira borba naprednih snaga društva protiv birokratskih i konzervativnih kojima ne odgovara ustavom postavljeni sistem društvenog samoupravljanja.*

*Ostvarivanje ustava počelo je od samog njegovog donošenja na svim područjima društvenog života i u svim političkim odnosima. Pokušaćemo da ukažemo na određene aspekte ostvarivanja ustava:*

## 1) Izbori i promjena u ličnoj strukturi predstavničkih tijela i njihovih organa

*Iako izborni mehanizam i politički odnosi u postavljanju kandidata nisu još mogli potpuno izaći iz dosadašnjih okvira, kroz izborni period su izvršena dva osnovna društveno-politička zadatka, koji omogućuju daljnje provođenje ustavnih intencija.*

*Prvo, praktično je uveden sistem rotacije kao nov politički odnos i on je postao maksima našeg političkog života.*

*Drugo, izbori su uveli u naš politički život, kroz predstavnička tijela, ne samo predstavnike onih društvenih slojeva koji dosada nisu došli do izražaja, već i ljude koji nisu »političari« nego delegati svojih radnih kolektiva i svojih komuna i koji sa svojih radnih mjesta sudjeluju u stvaranju politike i odlučivanju u zajedničkim društvenim poslovima. Izbori su dakle izvršili bitan preokret u strukturi naših političkih predstavničkih tijela i njihovih organa.*

## 2) Afirmacija vijeća radnih zajednica

*Jednu od najvećih novina našeg ustavnog sistema predstavljaju vijeća radnih zajednica. Ona su izraz neposredne demokracije, jer omogućuju da radni ljudi neposredno upravljaju društvenim poslovima u federaciji, republici i općini. Međutim ta vijeća,*

baš zato što su nešto novo, pobudila su i najviše sumnje. Stoga su i ustavne formulacije o tim vijećima oprezne i nedovoljno konzekventne. One daju primat političkim vijećima (saveznom, republičkom i općinskom) kao predstavništvu svih građana na teritorijalnoj osnovi. Ali već prvi koraci pokazali su ispravnost same ideje o vijećima radnih zajednica. Poslanici u tim vijećima stvarno izražavaju mišljenja svojih kolektiva i neposredno sudjeluju u diskusijama, daju prijedloge i unose svježinu u metode rada, tako da su se i strah i oprez pokazali nepotrebnima. S druge strane politička vijeća nose u sebi breme starih navika i starih odnosa. U dosadašnjoj praksi skupštinskog rada pomalo se brišu razlike u položaju i radu odbora i drugih tijela pojedinih vijeća, osim onih razlika koje proizlaze iz stvarnog položaja i mogućnosti samih poslanika s obzirom na vezanost za radno mjesto. Politička vijeća, kao vijeća profesionalnih poslanika (bar za mandatni period), trebala bi više sudjelovati u pripremnom radu. Međutim i tu se pojavljuju zapreke u stvarnoj strukturi političkih vijeća. Veći dio poslanika ovih vijeća, naročito u republikama, profesionalni su politički kadrovi u općinama i srezovima tako da je praktično nemoguće da se bave samo poslaničkim poslovima, a u današnjim odnosima teško se mogu zamijeniti. Moramo, naime, imati na umu da u političkim organizacijama nije još primijenjena rotacija u onoj mjeri kao u skupštinama i njihovim organima. Usljed toga nije moguće da se provede princip da poslanicima političkih vijeća bude njihova poslanička dužnost jedino profesionalno zaduženje za mandatni period. — Međutim, uskoro će se postaviti i pitanje da li je to i politički potrebno. Princip profesionalizacije poslanika postavljen je u našem ustavnom sistemu da bi se omogućilo formiranje skupštine kao radnog tijela. Trebalo je da poslanici političkih vijeća, kao profesionalni poslanici, omogućе kroz permanentan rad u odborima, da se skupštine pretvore u radna tijela. Praksa je međutim, pokazala da i druga vijeća postaju radna tijela i da su za to bitni elementi: povezanost poslanika s potrebama ljudi u svojoj izbornoj jedinici, postavljanje društvenih problema svakodnevne prakse na sjednice vijeća, informiranost poslanika o društvenim i političkim problemima, atmosfera slobodnog iznošenja problema i slobodne diskusije bez unaprijed određenih stavova pokrivenih autoritetom političkih foruma, omogućavanje stručne izrade prijedloga bez zavisnosti od upravnih organa. Iz te prakse vidi se da, pored teškoća da se poslanik bavi samo skupštinskim poslovima, profesionalizacija poslanika nije ni bitni ni nužni elemenat ostvarivanja skupštine kao radnog tijela, iako ta profesionalizacija može u prvo vrijeme da u tom pravcu mnogo učini. Vijeća radnih zajednica u dosadašnjoj su se praksi pokazala kao stvarno nov i originalan oblik socijalističke demokracije i neposredan izraz osnovnih faktora društva: radne organizacije i komune. Ona su u stvari ono novo na čemu će se

*dalje razvijati naša predstavnička tijela. Naziru se konture ostvarenja stare socijalističke parole da parlamenti treba da postanu istinsko radno tijelo.*

3) Promjene u političkim odnosima predstavničkih tijela i izvršnih i upravnih organa

*Već je Ustavni zakon od 1953. g. predviđao da osnovni nosioci stvaranja politike i odlučivanja budu predstavnička tijela, a ne izvršni i upravni organi. Međutim to u dosadašnjem ustavnim sistemu nije ostvareno. Čak su izvršni organi poslije postavljanja članova izvršnih vijeća na čelo upravnih organa u izvjesnom smislu i ojačali. Novi ustavni sistem omogućio je da se ovi odnosi bitno promijene: kadrovskom strukturom predstavničkih tijela, uvođenjem vijeća radnih zajednica, pravnim mehanizmom u odnosima izvršnih vijeća i upravnih organa prema skupštinama. Uza sve to ostvarivanje primata predstavničkih tijela ne ide svagdje jednako i ne ostvaruje se uvijek na način koji odgovara ustavnim principima. U nekim su skupštinama još uvijek upravni organi nosioci osnovnih prijedloga i u oblasti izgradnje novog ustavnog sistema. Savezni upravni organi npr. bili su do sada predlagači skoro svih zakona i mjera u oblasti društvenog sistema (penzioni sistem, raspodjela u ustanovama, budžetski i poreski sistem, školstvo itd.), a izvršno vijeće bilo je nosilac društvenog plana, budžeta i svih privrednih mjera.*

*Novina u odnosima je za sada u tome da se ti prijedlozi diskutiraju kao teze, da doživljavaju bitne izmjene u skupštinskim tijelima, naročito u odborima. To je dovelo do pune afirmacije skupštinskih odbora. Zapreka u prenošenju predlagačke i stvaralačke inicijative na predstavnička tijela jest i u tome što se još ne osjeća dovoljno promjena političkih odnosa i što se nisu našli oblici za skupštinu kao radno tijelo i u vijećima, a ne samo u odborima. U nekim republikama taj proces ide brže. Tako je na nizu područja inicijativa već prešla na predstavnička tijela. Pored toga odnos se u nekim republikama promijenio i kod donošenja plana i budžeta, jer su vijeća davala i smjernice i vršila stvarnu kritiku i unosila promjene u prijedloge izvršnih vijeća. Time su došli do izražaja i zahtjevi i mišljenja komuna i radnih organizacija.*

*U svim skupštinama došlo je snažno do izražaja utvrđivanje politike u pojedinim oblastima i politička kontrola skupština (u širem smislu). I odbori i vijeća raspravljali su o raznim društvenim problemima i donosili zaključke i preporuke i utvrđivali smjernice. U Saveznoj skupštini došlo je to do izražaja i u oblasti vanjske politike. Ovakvo javno raspravljanje o političkim pitanjima i utvrđivanje politike samo po sebi mijenja odnose. Novi politički odnosi koji se razvijaju u našim skupštinama još će više doći do izražaja nakon donošenja novih skupštinskih poslovnika.*

*Sam proces donošenja ovih poslovnika i rasprava o principijelnim pitanjima povodom diskusije o tezama nagovještavaju bitne promjene u načinu skupštinskog rada kao izvoru novih političkih odnosa.*

#### 4) Novi odnosi između federacije i republika

*Iako se odnosi federacije i republika u novom ustavnom sistemu zasnivaju na istim teoretskim principima nacionalnih odnosa kao i u dosadašnjim ustavima, ipak je novi sistem dosljedniji i precizniji dajući republikama mogućnost samostalne aktivnosti i odgovornosti. — Ta aktivnost i odgovornost se izražava i u dosadašnjem radu republičkih skupština, u razvijanju komunalnog sistema na bazi ustava, u stvaranju diferenciranih odnosa prema općini i srezu, u samostalnoj inicijativi privredne izgradnje, a naročito u razvitku drugih društvenih djelatnosti. Međutim razvijanje novih ustavnih odnosa koči kako postojanje starih zakona, tako i prakse koja se na tim zakonima zasniva, iako za to nema potrebe. Imade također tendencija da savezno zakonodavstvo propisuje i odnose koje ne ulaze u osnove društveno-političkog sistema i time koči inicijativu republika. Tako je npr. Opći zakon o školstvu samo formalno usaglašen s Ustavom (a i to je sporno) i zalazi u oblasti gdje je nepotrebno savezno zakonodavstvo. — Savezna uprava još uvijek donosi izvršne propise, čak i na osnovu općih zakona koji se po Ustavu ne mogu neposredno primjenjivati, iako su za izvršne propise, ako se primjenjuju u republici, nadležni republički organi. Odnosi između federacije i republike još se nisu promijenili u oblasti društveno-ekonomskog sistema, iako se već vrše određene pripreme naročito u vezi sa sedmogodišnjim planom. To će naročito omogućiti i nagoviješteni novi oblici rada Savezne skupštine naročito u predviđanju novih funkcija Vijeća naroda kao instrumenta povezivanja saveznih i republičkih organa.*

#### 5) Izgradnja novog pravnog sistema

*U izgradnji novog pravnog sistema na osnovu Ustava do sada se malo učinilo i u federaciji i u republikama. Uglavnom se ide na usaglašavanje onih zakona gdje se radi o formalnim izmjenama. Novo zakonodavstvo je tek na pomolu. Sada se izrađuju uglavnom teze i to pretežno u organima uprave. Teškoća je u tome što zakonodavstvo treba na nizu područja da razradi nove odnose postavljene u Ustavu, a još ne postoji dovoljna suglasnost o tim novim odnosima, npr. u sistemu planiranja, budžetu i raspodjeli društvenih sredstava, penzijskom sistemu, u stambenim odnosima, raspodjeli dohotka u upravi itd.*

*Republička zakonodavna djelatnost još je po inerciji vezana na saveznu i ne može da krene vlastitim putevima, iako joj Ustav*

daje mogućnosti. Mnoga stručna načelna pitanja novog pravnog sistema, naročito u republikama, još nisu raspravljena naučno i stručno, što također predstavlja kočnicu. Ostvarivanje zakonodavnog sistema pretpostavlja često i naučnu obradu pojedinih zakonodavnih i drugih problema, a za rješavanje tih problema još nema dovoljno inicijative.

#### 6) Statuti općina i srezova

Nove skupštine, i Savezna i republičke, razvile su veliku inicijativu u izradi općinskih i sreskih statuta. U Hrvatskoj su općinski i kotarski statuti uglavnom doneseni, a u ostalim su republikama u završnoj fazi. Novi statuti, bez obzira na svoje pravno-tehničke slabosti, ipak u osnovi izražavaju nove ustavne odnose. Oni su i po formi i po sadržaju izraz komunalnog sistema, a nisu samo organizacioni akti. Oni su također izraz samostalnosti općina i kotara, jer su u punom smislu samostalno izrađivani i doneseni prema potrebama i shvaćanju ljudi u općinama.

Statuti nisu mogli rješavati sva pitanja u duhu novog ustavnog sistema, jer još postoje stari zakoni koji sadržavaju stare odnose. Na žalost, bilo je shvaćanja da se statuti moraju držati tog starog zakonodavstva. Međutim, i kad se htjelo u statutima regulirati nove odnose, neposredno na osnovu Ustava, to nije bilo moguće, jer nije bilo podloge, npr. u određivanju poreza i doprinosa ili u planiranju ili u raspodjeli dohotka u upravi. Uza sve to statuti općina i srezova predstavljaju krupan korak naprijed u ostvarivanju novog ustavnog sistema.

#### 7) Statuti radnih organizacija

Statuti radnih organizacija su jedan od najbitnijih pravnih instrumenata ostvarivanja novog ustavnog sistema. Oni treba da formuliraju neprikosnoven i jednak položaj svih radnih ljudi u svim radnim organizacijama, a to je kamen temeljac u zgradi naše socijalističke demokracije. — Iako se već na širokom frontu započelo s radom na statutima radnih organizacija, ipak se dosad nije moglo bitno ići naprijed, jer postoje određene zapreke u postojećim stvarnim i pravnim odnosima. Sistem raspodjele, sistem obračunavanja doprinosa i poreza, sistem društvenog knjigovodstva, kao i postojeći, na tom zasnovani, organizacioni i drugi odnosi u radnim organizacijama, sprečavaju da se ostvari Ustavom postavljeno samoupravljanje u svim fazama rada izraženo naročito u položaju osnovne radne jedinice. — Pored toga postoji snažan otpor da se u svim radnim organizacijama, naročito u ustanovama, odmah na osnovu ustava postave i izaberu organi samoupravljanja



(radnički savjeti i upravni odbori), jer se smatra da treba zadržati dosadašnji sistem »društvenog upravljanja«, iako je on Ustavom ukinut kao poseban sistem. — Izrada statuta radnih organizacija, ili bolje rečeno, postavljanje položaja svih radnih ljudi na ustavne temelje predstavlja bitan elemenat naše demokracije naročito zato, jer se sada odvija proces integracije u svim oblastima. Ako se ne postave novi odnosi u osnovnim jedinicama rada, integracija može da dovede do birokratizacije na tehnokratskoj osnovi. Pored toga i novi politički odnosi mogu se tek tada razvijati, ako je radni čovjek oslobođen na svom radnom mjestu. Doprinijeti tome osnovni je zadatak statuta radnih organizacija.

#### 8) Promjene u društveno-ekonomskim odnosima

Iako novi ustavni sistem polazi od već postavljenih osnova našeg društveno-ekonomskog sistema, tj. od društvene svojine, samoupravljanja, samostalnosti privrednih organizacija i planskog usmjeravanja razvoja materijalne osnove društva, ipak je on postavio neke nove bitne odnose koji dosljedno razvijaju postojeći sistem. Te osnovne ustavne postavke jesu: ostvarivanje proširene društvene reprodukcije od strane samih radnih organizacija, dosljedna samostalnost radnih organizacija u raspodjeli ukupnog prihoda, samostalnost društveno-političkih zajednica u ustanovljavanju svojih prihoda, ukidanje državno-kapitalističkih elemenata u investicionoj politici i u sistemu planiranja kao i izjednačenje ekonomskog položaja svih radnih organizacija. — Ostvarivanje ovih načela tek je na početku. Ono će sigurno potrajati duže vrijeme, jer je povezano s konkretnim materijalnim odnosima. Promjena tih odnosa nije samo problem sistema i principa, nego i krupan politički problem, jer mijenja materijalne osnove ne samo radnih organizacija nego i društveno-političkih zajednica. Uza sve to sadašnji materijalni odnosi sve su više zapreka ostvarivanju ustavnih načela. Zato se teži za tim da se društveno-ekonomski sistem što prije uskladi s ustavnim načelima.

#### 9) Položaj državne uprave

Iako su se, kao što smo istakli, položaj predstavničkih tijela i njihovi odnosi već bitno promijenili, položaj i sistem rada uprave ostao je uglavnom isti. Uprava još nije počela da bude samostalna i odgovorna, kao što Ustav predviđa. Ona je još uvijek zavisna o izvršno-političkim organima i skriva se iza njih, mada je praktično ona vrlo često inicijator određenih političkih mjera i izgradnje novog sistema. Kako sama po sebi nosi izvjesne konzervativne elemente, to se izražava i u njenoj djelatnosti. — Uprava još uvijek u osnovi ima dosadašnju budžetsku materijalnu osnovu i nagrađivanje prema položaju i zvanju. Uslijed takvog stanja ne mogu

*se bitno promijeniti ni odnosi uprave prema građanima. Zato naše društvo traži kao neophodnu mjeru za ostvarenje novog ustavnog sistema: bitne promjene u organizaciji, odnosima i strukturi organa državne uprave. Svi dosadašnji konkretni prijedlozi u tom pravcu nisu postigli cilj, iako su im neke postavke i intencije u duhu novog ustavnog sistema.*