

## ОСНОВИ ЕКОНОМСКОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА ФСРЈ

— Нека питања —

Чак и најстрожији критичари Преднацрта неће моћи да му порекну обиље оригиналних идеја, и то таквих идеја које нису теорија ради теорије, већ су оружје свакодневне и истовремено дугорочне борбе човека, друштва и државе на југословенском социјалистичком путу. Револуционисање службеничког система, досада непозната усмереност уставног формулисања улоге друштвених организација, комбинација у којој се, статички посматрано вишедомост скупштина друштвено-политичких заједница (изузев у скупштини општине која је дводомна) у динамичком посматрању претвара, такво је стремљење, у дводомност, само су нека од тих нових решења. И баш због те снажне и широке оригиналности, поред осталих разлога, у Преднацрту има извесних недостатака, пре свега у стилизацији, затим и у погледу потпуности или начина решења појединих питања. Творци Преднацрта су баш смело с тим и пошли у његовом стварању, јер, као што каже Председник Тито: „(..) колико год Комисија за израду Устава била на високом нивоу, она ипак не може сагледати све оне ствари које у свакодневној пракси могу да виде милионске масе“<sup>(1)</sup> Сходно томе, сваки од написа или усмених дискусија није резултат усамљеног аутора већ је плод укрштања размишљања мноштва људи са којима је он долазио у додир и његових размишљања.

1. *Питање наслова.* — Овај напис већ по своме наслову донекле одудара од наслова датих у Преднацрту за одговарајуће материје. Међутим, он у неким од тих одступања одговара образложењу Преднацрта. Док у тексту Преднацрта као наслов гл. II стоји „Друштвено-економско уређење“, у Образложењу се налазе ове формулације: „Ова глава обухвата основне принципе и битне карактеристике друштвено-економског уређења Југославије Заједно са основним начелима, формулисаним у Уводном делу Преднацрта, одредбе ове главе изражавају друштвено-економску основу [...] и садрже основне принципе на којима се заснивају друштвено-економски односи [...] у производњи као материјалној бази друштва и у осталим областима друштвене делатности [...] Отуда одредбе ове главе утврђују основе друштвено-економског уређења“. Дакле, не целокупно друштвено-економско уређење, као што то и потврђује садржина гл. II. Даље је питање употребе термина уређење у глави II с обзиром да је наслов гл. IV „Основи политичког система“. У питању је језичка неусклађеност између наслова ове две главе. Међутим, ако погледамо наслов дела Преднацрта у коме су смештене ове главе. „Друштвено и политичко уређење“ онда би и гл. II требало да носи наслов „Основи политичког уређења“. С друге стране, није хармонично укључити код израза економски у наслову гл. II атрибут друштвено, а израз политички у наслову гл. IV оставити без тог атрибута; поготову кад у гл. IV наилазимо на формулације: „Самоуправљање грађана у општини је политичка основа јединственог друштвено-политичког система“ (чл. 74, ст. 1); (додуше овде није термилошки јасно како самоуправљање може само политички а не и друштвено да буде основа

друштвено-политичког). „Образложење“ каже: „б. политички систем је шири од система власти и стога у оквиру једног новог система политичких односа, система друштвеног самоуправљања, обухвата и положај и функције органа којима се поверава политичка власт [...]. [У „Основним начелима“, нарочито у одељцима IV и V, изражени су основни принципи који, заједно са принципима ове главе, изражавају суштину и структуру друштвено-политичког система“. И даље, не каже се политичка, већ друштвено-политичка заједница. Тиме смо дошли до питања оправданости употребе атрибута друштвеног. Јасно је да Устав може регулисати само друштвену страну економије, а не и технолошку, као и да је политичко, што се види из „Образложења“, компонента друштвеног, тако да је и овај атрибут сувишан, као што је то већ и изражено у неким дискусијама.

У вези с тим ваљало би променити наслов Првог дела „Друштвено и политичко уређење“. Буквално тумачено испало би да политичко није друштвено. Исто тако је јасно да између политичког и економског постоји узајамно преплитање. С друге стране, ту се налази и гл. III „Слободе, права и дужности човека и грађанина“, у којој се налази низ права из области културе, а у одредбама о основима друштвено-економског уређења најлазимо и на формулације о радним организацијама на том подручју; истина, одредбе их посматрају кроз изједначење (у основи) положаја њихових радника са радницима у привреди, уз указивање на особености, али се то истовремено одражава на улогу радних људи и организација у култури. Устав свакако, као правни акт, најмање може заћи у питање културе, јер она у оквирима социјалистичког правца, наравно, мора бити најсамосталнија. Али, поменути одредба он даје извесне основе, ако се тако може рећи, уређења културе.

Све то води ка оправданости предлога да Део први Преднацрта носи уопштен наслов „Основи друштвеног система“, јер је реч о систему норми, а уређење или поредак би се употребили за целину коју сачињавају те норме и њихово спровођење у друштвеним односима. Ово друго је ван граница Устава као акта. Као акт он на праксу може да реагује само кроз своје промене. Онда би II глава носила наслов „Основи економског система“.

Глава о правима и дужностима појединца налази се између поменуте две главе. Она је већим делом, упрошћено речено, индивидуализирана пројекција елемената основа економског и политичког система и оба система као целине. Не само то. „Слобода и права човека и грађанина неотуђиви су део и израз социјалистичких и демократских односа заштићених овим Уставом и остварују се у међусобној солидарности људи и испуњавању дужности свакога према свима и свих према свакоме“ (чл. 35, ст. 1). (Овде се узгред може ставити и примедба да ли је потребно поред израза социјалистички односи посебно истицати да су они демократски, пошто доследни социјалистички односи у себе укључују демократију а овакво удвостручење постоји још у неким другим одредбама). Дакле, човек и грађанин нису усамљеничке индивидуе либерализма већ друштвено оријентисани појединци. Основи политичког система израстају из основа економског система. Све ове чињенице говоре да би боље било преместити главу о

правима или иза основа политичког система или је поставити као прву главу основа друштвеног система која долази после главе која садржи уводне одредбе. У прилог другог решења говорио би дух Преднацрта да је он у првом реду акт човека и друштва, а у другом реду државе, која се и сама подруштљава. Онај који тумачи буквално томе би противставио дефиницију ФСРЈ „Федеративна Социјалистичка Република Југославија је савезна држава добровољно уједињених и равноправних народа и социјалистичка демократска заједница заснована на самоуправљању и власти радног народа“ (чл. 1). Такав тумач би рекао да је због редоследа држава важнији елемент. На то се може одговорити да је овде реч о федеративној структури државе која је, баш као држава субјект међународног права, а с обзиром на национално питање као један од узрока федеративне структуре, а не целокупној државности. И друго, да се и та федеративна структура прожима подруштљавањем. Илустрација овог питања је упоређивање ове дефиниције са дефиницијом ФНРЈ у Савезном уставном закону „ФНРЈ је социјалистичка демократска савезна држава суверених и равноправних народа“ (чл. 1). Иако су већ у време доношења Савезног уставног закона друштвено самоуправљање и власт радног народа били развијени, ипак њихов успон није био толики као данас, да би био увршћен у дефиницију Југославије, премда је у Уставном закону дат низ одредби о самоуправљању и власти радног народа. Мишљење да би глава о правима и дужностима требало да дође на почетку Устава је већ истакнуто у неким дискусијама.

С обзиром на просторне могућности овог написа остаје нам да размотримо само нека питања основа економског и политичког система.

II. — *Нека питања основа економског система.* — Полазни проблем је да ли је друштвена својина (тај израз узимамо у условном смислу, као назив за процес поступног подруштљавања својине, јер немамо пред собом готов резултат) примарна основа нашег друштва. Својински односи су, у целости узето, непосредна основа надградње сваке друштвено-економске формације. Међутим, њихова подлога је одређени ниво производних снага, а пошто је човек најважнија производна снага, значи стање у погледу поделе рада. Према томе, укидање отуђења у односима рада је првенствени чинилац, па би због тога у делу „Основна начела“ при формулацији основа положаја и улоге човека требало ставити ослобођење рада испред друштвене својине.

Према томе, поставља се питање реалистичности уношења права на рад у Преднацрт. Баш у ово време је дошло до извесних појава повећане незапослености. У дискусијама о Преднацрту има неких питања да ли је у тој ситуацији право на рад требало уносити у текст, а и извесних мишљења да његово уношење неће битно изменити стање ових појава. У разматрању ових примедби ваља водити рачуна да се Устав ствара за релативно дужи низ година тако да не сме да се поводи за привременим поремећајем. Баш зато што је ово право унето, Устав добија борбени карактер у односу на појаве незапослености, наравно у заједници са другим актима, као и друштвеним снагама. Осим привремених објективних узрока незапослености делује и низ субјективних слабости које су такође привременог карак-

тера, али да би та привременост била што краћа неопходно је понети се са њима. Најзад, с гледишта политичке етике, кад Преднацрт одражава став социјалистичке Југославије да нема предаје пред непријатељем, то је један од аспеката општег духа ове земље да нема предаје пред тешкоћама. Изостављање права на рад значило би да су тешкоће надвладале социјалистичке снаге на подручју запослености.

Задржаћемо се на чл. 9 који говори о самоуправљању радних људи на основу друштвеног рада кроз њихова права и дужности. Овај члан, као и већина осталих чланова ове главе, садржи низ одредби које би раније биле распоређене у законима. Међутим, пошто су те одредбе уставног карактера иако се и садрже у законима логичније је да оне буду уврштене у уставни текст, наравно с тим да је јасно да мора остати низ уставних одредби и у оквиру законских аката. У чл. 9 су, између осталог, посебно важне тачке (т. 5 и 6) које говоре о праву радних људи на уређивање међусобних односа, услова рада и остваривања права из заједничког рада, одређивања радног времена, итд. Када је реч о радном времену придружимо се предлогу проф. др. Љ. Тадића: Традиција и новост, *Архив*, бр. 3—4/62) да би у Преднацрту Устава требало унети обавезу заједнице да се стара о скраћивању радног времена кад се за то стекну одговарајући услови. Још је Маркс формулисао да је један од најзначајнијих чинилаца у изградњи социјализма поступно скраћивање радног времена. Ово питање је утолико сложеније зато што наше материјалне и остале могућности привремено не дозвољавају веће скраћивање радног времена. Само, пошто је већ Закон о изменама и допунама Закона о радним основима пружио могућност да раднички савет привредне организације може увести четрдесеточасовну радну недељу, уз претходну сагласност већа произвођача НО општине (чл. 5), не видимо због чега се не би могла ставити формулација о перспективи скраћивања радног времена у Преднацрт, и то у „Основна начела“, зато што она садрже и перспективе, а не само одраз стварности, као што је то случај са осталим деловима. Немогућност да идемо на знатније скраћивање радног времена за сада осветљава са своје стране значај поменутих одредби о утврђивању услова рада и није случајно да је 1960. цео састанак ЦВ ССЈ био посвећен проблемима радног времена, као и да су се тада појавили први обимнији написи о овој проблематици. (О томе С. Костић: Годишњи одмор у привредним организацијама, Београд, 1959.; др. И. Станојчић: Социолошко испитивање слободног времена, *Наша стварност*, бр. 4/60; др. П. Ковач: Тезе за реферат о проблемима радног времена у јавним службама одржан на Саветовању Југословенског удружења за административне науке од 3 децембра 1959, материјал се налази у Савезном заводу за јавну управу.)

Исто тако је ствар за дискусију садржина и стилизација чл. 16, ст. 2: „Радни колектив остварује самоуправљање у радној јединици, путем референдума и других облика непосредног одлучивања у радној организацији, као и преко радничког савета односно њему одговарајућег органа управљања и других органа управљања“. На први поглед учинило би се да се уопште не говори конкретно о томе како радни колектив остварује самоуправљање у радној јединици, као и да су облици непосредног одлучивања

резервисани само за радну организацију. Међутим, пошто се савет радне јединице не може изједначити по својој улози са радничким саветом, јер је савет радне јединице само извршни орган радног колектива радне јединице, ова формулација да радни колектив остварује самоуправљање у радној јединици у ствари указује на непосредни систем самоуправљања у њој. Ипак, нама се чини да би овде требало поменути и савет радне јединице, с обзиром да је он ипак извесно ограничење система непосредне демократије у радној јединици. С друге стране, такав непосредно демократски систем је могућ само у мањим радним јединицама. С обзиром на стремљење за стварањем великих радних организација на подручју привреде, и за радним јединицама које се не сматрају баш малим, претпостављамо да ће и у таквим радним јединицама бити потребно увести референдум и друге облике непосредног одлучивања, а да ће савет радне јединице ојачати у својим овлашћењима. Све то би требало овај став да сажето изрази.

III. — *Основи политичког система.* — Одредбе ове главе, онако како следе, могу се сврстати у три групе: 1. оне, које формулишу суверенитет радног народа, и сходно томе, улоге његових органа (чл. 71—74); 2. оне које формулишу организацију и функцију друштвено-политичких заједница (чл. 75—83); 3. оне које формулишу однос између органа друштвено-политичких заједница и појединаца и организација (чл. 84, 85, 87, 88); касније ћемо видети да одредбе из чл. 86 не би требало ту да стоје; обрнуто, однос органа управе према појединцима и организацијама (чл. 78, ст. 2) и јавност и рада органа и организација (чл. 79) требало би да буду регулисани у трећој групи одредби.

Чл 71, ст. 1, је потврда, заједно са чл. 6, изразито друштвеног елемента у дефиницији ФСРЈ. Овај став гласи: „Радни народ је једини носилац политичке власти и управљања друштвеним пословима“.

У том оквиру промакла се омашка у формулисању чл. 72 који гласи: „Грађани врше политичку власт и управљају друштвеним пословима непосредно или преко својих делегата које бирају у органе управљања радних и других самоуправних организација, и у представничка тела друштвено-политичких заједница, ради одлучивања о друштвеним пословима утврђеним Уставом и законима“. Последњи део ове реченице је сувишан јер се он потпуније даје у чл. 73: „Функције политичке власти и друштвеног самоуправљања врше представничка тела и њима одговорни органи“. Али ни овај члан није потпун јер би требало унети и органе управљања организације.

Чл. 73, ст. 3, стилски сужава контролу законитости на уставне судове: „Ради контроле уставности и законитости установљавају се уставни судови“. Трбало би да гласи: „Ради суделовања у контроли уставности и судској контроли законитости установљавају се уставни судови“.

Чл. 74, ст. 3, гласи: „Јединство друштвено-политичког система обезбеђује се правима и дужностима свих друштвено-политичких заједница и њиховим међусобним односима утврђеним уставом и законом“. Чини нам се да би овде требало укључити и улогу друштвених, а нарочито политичких организација која, социолошки посматрано, има највећу важност. У вези

с тим питање чл. 86: „Међусобни односи разних друштвено-политичких заједница заснивају се на правима и дужностима утврђеним Уставом и законима у складу са овим Уставом. — Републичким и савезним законом могу се, у складу са правима и дужностима републике и федерације, утврђивати права и дужности републичких односно савезних органа управе према републичким, среским и општинским органима у погледу контроле извршавања републичких и савезних прописа“. Ст. 1 требало би скратити и искључити у чл. 74, ст. 3. Једино што би остало од чл. 86, ст. 1, у томе укључивању је формулација „у складу са овим Уставом“. Ст. 2 би у целости требало пренети у чл. 74 као последњи став.

Чл. 76, ст. 3: „Скупштина, у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице, одређује политику и одлучује о другим основним питањима од значаја за политички, привредни, културни и друштвени живот и развитак друштвено-политичке заједнице, доноси основне прописе, друге опште акте [...]“. Очигледно је да је израз „одређивања политике“ овде непотребан јер све што је касније дато у овој одредби представља управо то.

Следећем ставу овог члана требало би додати, поред оног што стоји — да скупштина прегреса питања од општедруштвеног интереса за друштвено-политичку заједницу са представницима друштвено-политичких организација и јавности (вероватно се под јавношћу подразумева јавно мњење) — да се скупштина консултује и са представницима осталих друштвених организација.

Не задржавајући се на томе што се у чл. 78, ст. 1, недовољно сређено изражавају функције управе, као и њена улога, зауставићемо се на поставци да скупштина образује органе управе. Ово свакако треба схватити да је тако по правилу а не увек, јер у чл. 218, тач. 6, се каже да Савезно извршно веће оснива савезне органе управе за чије оснивање није надлежна скупштина.

Активност која све више јача у погледу побољшања односа између јавности и управе, дошла је до снажног изражаја у чл. 78, ст. 2 и у чл. 79, с тим што чл. 79 говори уопште о односу између државних органа и других организација и јавности.

Нарочито важна функција скупштине је тзв. друштвени надзор. Међутим, чл. 85 који о томе говори није сасвим јасан. У њему се каже: „Скупштина друштвеним надзором остварује јавну контролу у погледу извршења права и дужности државних органа, радних и других самоуправних организација, као и других организација које располажу друштвеним средствима или врше јавна овлашћења. — Друштвеним надзором не може се ограничавати Уставом и законом утврђено право самоуправљања радних и других самоуправних организација, нити право државних органа на самостално одлучивање“.

Ако се схвати да се скупштина у друштвеном надзору служи како метаправним, тако и правним средствима (што произилази нарочито из ст. 2), онда је стилски неисправно изједначити друштвени надзор са јав-

ном контролом, ако се под јавном контролом подразумева друштвена и државна контрола у најширем смислу те речи, јер постоје и други учесници те контроле, на пример, друштвене организације или јавно мњење.

Поводом ових и других снажних овлашћења скупштине нарочито Савезне, отвара се питање оправданости резервисања решавајућих овлашћења на свим секторима међународних односа искључиво за Савезно веће како би произилазило из непрецизних ст. 1 и 2 чл. 165. С обзиром да се „Савезним законом утврђују [...] услови размене производа и услуга и пословање радних организација у односима са иностранством“ (чл. 15, ст. 1), као и да међународни односи имају разна подручја — и просветно и социјално, итд. — а да је унутрашња политика тесно повезана са спољном политиком, поготову уз пораст утицаја међународних чинилаца и активне мирољубиве коегзистенције (види интервју проф. М. Вартоша, *НИН* од 25 новембра 1962, бр. 620, с. 3) питање је да ли би било оправдано да тзв. функционална већа, немају свако на свом сектору, решавајућа права заједно са Савезним већем. Треба се подсетити у том погледу и на чињеницу да је Савезни уставни закон пружио Већу произвођача равноправну надлежност у области ратификације међународних уговора који се односе на привреду, рад и социјално осигурање. Истина, Савезни уставни закон није ишао до краја, јер је законодавство о спољним односима остало ван домашаја већа произвођача (наравно мисли се на економску материју, и проблематику рада и социјалног осигурања). У чланку о међународним односима ФНРЈ у вези са Уставним законом (објављеном у *Међународној полигици*, 1952) проф. др. М. Вартош је подвукао и осветлио победу „беле дипломатије“ коју доноси Уставни закон. Слично томе, могло би се рећи да је надлежност већа произвођача у економским и социјалним компонентама спољних послова ФНРЈ представљала оличење извесног продора економске демократије, први пут у светској историји, у међународне односе једне земље, и као такво, значајан прилог борби у свету против „црне дипломатије“. То је још један разлог који каже да би било оправдано да за Савезно веће у самосталној надлежности остану само чисто политичка питања, а да у осталим материјама Савезно веће, равноправно са одговарајућим функционалним већем, решава.

А. Стојановић