

Др Златија Букић:

О НЕКИМ НАЈЗНАЧАЈНИЈИМ ПРОМЕНАМА У ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ПРЕМА НАЦРТУ УСТАВА СФРЈ

На самом почетку свога прилога дискусији о Нацрту устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, указала бих на неке моменте. О појединим од њих већ је овде било речи, и ја се извињавам уколико буде извесних понављања.

Најпре, вратила бих се и ја на оно начелно питање о коме је овде било говора. Наиме, у нашем друштву се доста често могу запазити извесне дилеме у погледу релативно честих промена Устава, односно неопходности да се реални друштвени односи и токови у прилично кратким временским интервалима, углавном десетогодишњим, излажу уставној ревизији и реформи. За одређени скептицизам у том смислу, најчешће се наводе примери земаља које имају веома „чврсте и стабилне“ уставе које понегде и вековима не мењају. Сматра се, при томе, да су такви уставни израз стабилности друштва, с једне стране, а да они опет са друге стране и сами доприносе јачању и учвршћивању реалних друштвено-политичких односа у таквим земљама. У овом тренутку, наравно, немогуће је упуштати се у ближа разматрања и оцене о томе шта значе ти „вечити“ „непроменљиви“ уставни, па и шта значи стабилност друштвених односа у конкретним земљама и како се она одражава на устав.

Ради се иначе о веома сложенем проблему односа устава и стварности, подложном одређеним законитостима које на тој релацији делују на овај или онај начин, али се не могу избећи сасвим сигурно.

Када је реч о југословенској уставности, онда свакако треба имати у виду сасвим специфичне моменте који опредељују карактер те уставности у целини, па тиме и пут њеног развојка. Релативно честе промене Устава у нас резултат су, чини се, двеју основних чињеница: изразите динамизације друштвених односа и, посебно, карактера и концепта устава који је прихваћен у нашем друштву.

Што се прве чињенице тиче, чини се да није потребно посебно објашњавати то да је наше самоуправно социјалистичко друштво још увек на почетку свога конституисања, и да је као такво подложно интензивним променама како реалних односа у њему тако и форми у којима ће се ти односи институционализовати и учвршћивати. У том смислу ово друштво мора проћи одређене развојне етапе које су неизбежне и објективно условљене. У томе развоју линија континуитета у развоју самоуправног со-

цијализма као циља друштвеног развитака, никада није дошла у питање, и то је оно што представља основну вредност. Међутим, у току остваривања тога циља, реални односи и токови, као и форме њиховог изражавања, мењали су се доста брзо и интензивно, а сви знаци говоре у прилог закључку да ће тако бити и убудуће. То је уосталом императив одређен основним циљем и правцима развитака Југославије.

Релативно честе промене Устава, како сам истакла, опредељене су исто тако и самим његовим карактером. Наиме, ако се пође од тога да је у нас прихваћен такав концепт устава по коме овај акт мора у најширем смислу обезбедити и учврстити основе самоуправних социјалистичких друштвено-економских и друштвено-политичких односа у сваком историјском тренутку, али да са друге стране никако не сме доћи до тога да устав постане тесан оквир за развој тих односа, већ да им сам мора давати импулсе за брже трансформисање, — онда је с обзиром на несумњив динамизам нашег друштвено-политичког система, разумљиво да никакав устав који би тежио да буде трајан и непроменљив не би могао да задовољи оба захтева, који су, у ствари, интегрални део његове основе функције у друштву у развитаку.

У томе су основни разлози релативне краткотрајности уставних докумената у нас.

Нацрт устава који имамо пред собом, представља органски наставак досадашњих фаза у развоју наше уставности. Целокупна његова садржина, као и основно опредељење, показују да се линија континуираног развитака уставности њиме не само прекида, већ добија нову потврду и импулсе. Овај Нацрт устава је посебно наставак прве фазе уставних промена, завршене 1971. године, при чему он, пре свега, дограђује многа решења из претходне фазе, а затим уноси и низ нових решења.

Прва карактеристика Нацрта која се на самом почетку запажа, јесте његова релативна опширност и доста детаљан приступ низу области. Такво његово својство последица је и израз реалних потреба, као и одговарајућег концепта који је фундиран на тим потребама.

Наиме, у ситуацији када постоји општа сагласност о томе да је неопходно обезбедити јединство друштвено-политичког система, с једне стране, а са друге стране гарантовати и обезбедити велику самосталност социјалистичких република и аутономних покрајина, затим многобројних самоуправних субјеката који делују у томе систему, сигурно је да није могуће, нити је добро имати устав који би био начелан и декларативан.

Опширност и привидно детаљистички приступ не би се зато могли ценити као слабости Нацрта, већ пре као његова свеобухватност која одговара реалним захтевима. Међутим, овај закључак не значи да се не би могла извршити одговарајућа скраћивања и нарочито синтетизовања низа предложених одредаба. Има у Нацрту прилично места где би се опширност могла избећи, где она заправо смета ефикасности.

Нацрт максимално тежи да дâ оквире и основе за развитаку самоуправних производних односа и социјалистичке демократије, како би што јаче обезбедио сигуран правац њиховог позитивног развитака, и на тај начин створио могуће просторе за стихију у било којој области, као и нега-

тивне тенденције које су се до сада у друштвено-политичком развоју испољиле.

Најзначајније промене које доноси Нацрт новог устава свакако су оне које карактеришу област друштвено-економских односа. Он, притом, полази од решења Устава од 1963. и Амандмана XXI, XXII и XXIII, и тежи да их доведе до краја.

Решења која он предлаже, имају као основни циљ што непосредније остваривање класних, економских и политичких интереса радних људи, афирмацију удруженог рада, као основе на којој израста целокупни друштвено-политички систем, уз консеквентну потврду интегритета друштвене својине и истицање и обезбеђење уставне обавезе њене заштите у свим сферама.

Чини се да је концепт основне организације удруженог рада, као облика најнепосреднијег остваривања самоуправљања удружених радних људи утемељен радничким амандманима од 1971., доследно изведен до краја.

Оно што представља посебну вредност Нацрта јесте успостављање реалније релације између радних људи у радној организацији, и радничке класе и друштва у целини. Низ решења иду за тим да се обезбеди што чвршће повезивање интереса радних људи у основној организацији удруженог рада и интереса радничке класе односно друштва као целине. Отуда обезбеђивање одређених инструмената друштвеног регулисања и усмеравања удруживања рада и дохотка у циљу очувања јединства процеса удруживања, представља свакако велику вредност Нацрта у овој области.

Другу значајну област у којој се предлажу дубоке промене представља политички систем. У ствари, ове промене означавају надградњу и наставак система самоуправљања у удруженом раду. Њихов је циљ у томе да се обезбеди што непосредније повезивање интереса радничке класе и радних људи, с једне стране, и власти и управљања друштвеним пословима, с друге стране.

Полазна позиција ових промена састоји се у чврстом ставу да се проблеми друштвеног положаја радног човека не решавају само у организацијама удруженог рада и другим самоуправним асоцијацијама. Самоуправљање радних људи и њихов одлучујући утицај у друштву не могу се остварити уколико се не гарантује њихов одговарајући положај у домену политичког система, на нивоу општине, републике и федерације. Отуда промене које се предлажу у федеративном, скупштинском и комуналном систему имају крупан значај за даљи развој нашег друштвено-политичког система у правцу што јаче афирмације радног човека.

Осврнула бих се са по неколико речи само на оно што ми се чини најзначајнијим у овим областима, а што Нацрт устава утврђује.

У погледу федеративних односа у нашој земљи, како је и јуче речено, Нацрт прихвата концепт који је заступљен у амандманима из 1971. год. Битно је то што се још више инсистира на сарадњи и договарању република и аутономних покрајина. Наравно веома је значајно то што су организациони облици њихове сарадње далеко више прилагођени новом карактеру и улози федерације и федеративних односа, и што су читава структура и функционисање различитих институција у систему, адекватније ин-

тегрисани у овај нови концепт социјалистичког федерализма у Југославији. Ту, пре свега, мислим на целокупни механизам скупштинског система и то система са његовом двоструком функцијом: као система који има за циљ да обезбеди, афирмише положај народа и народности на једној страни, а на другој страни удружени рад.

Нацрт новог устава доследније развија скупштински систем. Начелна оријентација изградње овог принципа не само да није напуштена, већ се од ње пошло, али са циљем да се самоуправни производни односи још чвршће уграде у основе структуре политичке власти радничке класе и свих радних људи управо да би се овај систем развијао на својим самоуправним и демократским основама.

Класични концепт скупштинског система у ствари се дограђује тако што се у њега уграђују они елементи којима се превазилази традиционални политичко-представнички систем у коме је скупштина изграђена као некакав општеполитички представник грађана као поданика државе. У ствари, смисао делегатског система је у томе што тежи да оствари такав скупштински систем у којем интересе удружених радних људи у скупштинама непосредно изражавају и заступају њихови делегати.

Самоуправна већа у скупштини, изграђена на бази колективних делегација радних организација треба да обезбеде одлучујући утицај удруженог рада. У том смислу чини се да би било погодније решење по коме би постојало више самоуправних већа у структури скупштина на свим нивоима (можда, осим скупштине у федерацији) да би се непосредни интереси свих радних људи што више изразили, а тиме и постали чвршћа основа за формирање заједничког интереса свих радних људи и целе радничке класе.

Чини ми се да би у духу скупштинског система било чвршће повезивање управе са скупштином. Нацрт устава тежи за самосталном и одговорном управом, при чему је њена самосталност битно опредељење.

Сигурно је да су многе слабости у досадашњем развоју друштвено-политичког система произлазиле из неодговорне и несамосталне управе, али је исто тако оправдано страховање да извесно јаче осамостаљивање управе у односу на скупштину, може довести до супротних деформација у скупштинском систему. Отуда би чини се било потребно успоставити чвршћи механизам односа скупштина — органи управе, као и непосреднији механизам ових односа, који би морао континуирано функционисати. У том смислу, а у логици скупштинског система, била би конкретнија права скупштине према, на пример, функционерима управе када они не остварују своју надлежност на одговарајући начин, или одређена непосредна овлашћења према њиховим актима. У ствари, заложила бих се за још чвршћу и непосреднију везу скупштине и управе, и посебно самоуправних већа у скупштини и управе која треба да спроводи утврђену политику и акте.

Нацрт је обезбедио ефикаснији механизам међусобних односа између Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа.

Оно што бих овде приметила је то да Нацрт опредељује Савезно извршно веће као извршно-управни орган и ако је садржина функције која

му је поверена чисто извршно-политичка. Разумљиво је да се то чини због тога да не би дошло до дуплирања политичко-извршне функције с обзиром на политичко извршно веће Скупштине. Мислим да не би требало само из тих формалних разлога говорити о извршно-управној функцији. Пре свега што је терминологија непрецизна, као и на многим другим местима, а што је главно, ради се о политичко-извршној функцији Савезног извршног већа по целокупној њеној садржини.

Исто тако, поставила бих питање које је, такође, овде јуче било постављено, а наиме, да ли је добро решење да се да генерално овлашћење СИВ-у за доношење прописа за извршавање савезних закона или то пак треба условити овлашћењем предвиђеним од стране Скупштине у самом закону.

Нацрт устава инсистира на комүни као основној друштвено-политичкој заједници на којој се изграђује целокупна зграда друштвено-политичког система. Он зато јасно изражава став да у комүни радни људи остварују све своје интересе сем оних које према Уставу остварују у ширим друштвено-политичким заједницама.

За афирмацију оваквог концепта комүне од значаја је не само поставка о томе да је општина самоуправна и основна друштвено-политичка заједница заснована на власти радничке класе и свих радних људи, већ и посебна чињеница да устав утврђује само глобално функције, права и дужности општине, ограничавајући истовремено право на утврђивање тих права и дужности на устав, покрајински уставни закон и статут општине. Мислим да је ово од посебног значаја, с обзиром на то да пружа чвршће гаранције да ће се остварити самосталност комүне и да ће статут као највиши акт конституисања општине моћи да изрази њене специфичности и тако постати што је могуће више оригинеран и аутономан акт.

Нарочито је значајно што Нацрт елиминише могућност законског уређивања права и дужности општине, што је у досадашњем периоду јако сужавало могућност самоуправног конституисања општине. Овде бих указала на један моменат. Чини ми се да не би била у духу комуналног система који изграђујемо, дакле његовог концепта, могућност која је предвиђена чланом 105. Нацрта устава по којој се успоставља право Устава и покрајинског уставног закона да одреди обавезно удруживање општина у регионалне заједнице као друштвено-политичке заједнице. Ово поготову с обзиром на први став наведеног члана, по коме општине међусобно сарађују на принципима добровољности и солидарности, удружују средства и образују заједничке органе, организације и службе за вршење послова од заједничког интереса.

Мислим дакле да би требало елиминисати могућност обавезног удруживања, већ то оставити самим општинама да чине уколико буду мотивисане својим интересима, а на бази споразумевља и договарања.

То би била само нека моја размишљања и запажања у погледу Нацрта новог Устава СФРЈ.

На крају само још неколико успутних напомена.

Мислим да би месне заједнице као облик остваривања самоуправљања грабана требало да буду непосредно заступљене у свим скупштинама

на свим нивоима од општинске, покрајинске, републичке до савезне скупштине. Представљање месних заједница не би требало да се заврши на општини како је то предвиђено у Нацрту.

Затим, не знам који су разлози што је Уставни суд Југославије изгубио из своје надлежности заштиту основних слобода и права човека и грађанина. Нисам била сигурна ни да је решење у овој материји које је садржавао Устав од 1963. године било најпогодније, а сада сам још мање сигурна да би било добро решење да се, без обзира на све друге облике и могућности заштите ових слобода и права, ова проблематика изузме из надлежности Уставног суда.

Дала бих овде само једну примедбу на систематику Устава. Мислим да би део III који носи назив: „Односи у федерацији”, могао да буде саставни део главе II „Основе друштвено-политичког система”. Федеративни систем представља интегрални део основа друштвено-политичког система, а с обзиром и на садржину овога дела, мислим да би он могао да се уклопи у наведену главу. Разумљиво је да права и дужности и организација федерације буду извојени у посебан део.

На крају придружила бих се оним захтевима које смо и јуче и данас овде чули, по којима треба где год је могуће што више уједначити терминологију примењену у Нацрту. Свесна сам да то с обзиром на разне разлоге није свуда могуће. Тако када се ради о области федерализма то није могуће до краја извести, јер се управо овом различитом терминологијом хтело извршити нијансирање овлашћења, с обзиром на основна решења по којима више нису позната искључива и остала права федерације, али професори Благојевић и Стјепановић су јуче показали да има доста места где би ово уједначавање терминологије не само требало извршити него би било и неопходно. Непрецизна терминологија, између осталог, може довести до различитих тумачења и неразумевања.