

Др Радомир Лукић:

НЕКОЛИКО НАПОМЕНА О НАЦРТУ УСТАВА СФРЈ

Нацрт Устава СФРЈ изазива низ сложених питања изградње друштвено-политичког и уставног поретка посебног, самоуправљачког облика социјализма. Постављају се и начелна, а и практична питања. С обзиром на сврху уставне дискусије, овде ће бити стављено само неколико напомена претежно практичног карактера, с циљем да се подстакне на размишљање о евентуалном бољем решењу неких сложених питања, при чијем решавању постоји могућност избора више алтернатива. Разуме се да су сва та питања везана и за начелна питања, али у расправу ових последњих не можемо улазити, јер би то захтевало читаве студије, што превазилази карактер и сврху уставне дискусије. Начелна питања ће зато бити само узгред споменута да би се видела веза између њих и односних практичних питања. Разуме се да ће се напомене односити у првом реду на оно што је ново у Нацрту.

I

Једна до основних, ако не и најосновнија новина овог Нацрта свакако је увођење тзв. делегатског система уместо досадашњег више-мање класичног представништва. Ова новина је веома значајна и имаће далекосежне последице, које, наравно, тек треба сагледати у пракси и потом евентуално уносити и поправке у садашња решења. Ипак, чини се да се и сад могу предложити извесне допуне.

Сама по себи идеја о успостављању делегација као неке врсте сталних политичких органа несумњиво је веома корисна, јер ће послужити да се радни људи „обични људи”, непосредно, активно баве друштвеним питањима, одн. политиком, што је битан предуслов и за одумирање политике у класичном смислу речи путем њеног подруштвљавања. С друге стране, увођењем делегација затвара се онај јаз који је постојао између самоуправљачког система у радним организацијама и политичког система у друштву, одн. држави, израженог преко скупштина, јер се ове последње много непосредније везују са самоуправним радним организацијама.

Међутим, како је замишљен, избор делегата у скупштине преко делегација у извесној мери садржи елементе посредних избора, пошто радни људи (и грађани у месним заједницама) непосредно бирају само делегацију, а ова бира своје делегате у скупштине друштвено-политичких зајед-

лица. Овакав систем посредних избора има, наравно, своје предности, али се такође не може порећи и да систем непосредних избора има неке друге предности. Стога се чини оправданим да се размисли не би ли можда било боље да се делегатски систем, тј. постојање делегација, повеже с непосредним бирањем не само делегата у делегацију него и делегата у скупштине. При том би се могло евентуално усвојити да се кандидовање врши у делегацијама, па и да се делегати бирају из састава самих делегација. На тај начин би изабрани делегати у скупштинама, као чланови ових („посланици“), били блиско повезани не само с делегацијама него и с радним људима, одн. грађанима који те делегације бирају, што би свакако било сврсисходно. Ово се може тим пре усвојити што је предвиђена могућност да се у организацијама с малим бројем чланова делегације уопште не бирају — сви чланови организације тада чине делегацију, што значи да и делегате у скупштине бирају непосредно сви чланови.

Уколико такви непосредни избори не би били погодни за бирање делегата у свим скупштинама, можда би се могло увести само за неке од њих. У том случају нам изгледа оправдано да се уведу бар за избор у општинским скупштинама, за чији су рад грађани и најнепосредније заинтересовани, а који и најбоље познају.

II

Од Уставног закона од 1953. г. наомамо, наше скупштине имају две врсте већа — општеполитичка, која наличе класичним скупштинама, где су представљени грађани као једнаки, независно од свих друштвених разлика (тзв. „апстрактни“ грађани), и специјална већа у којима су представљени радни људи, сходно свом положају и значају у друштвеном раду. И ова велика новина се прилагођавала искуствима из праксе, па је и у новом Нацрту устава доживела одређене промене. Сада ова специјална већа, већа удруженог рада, добијају доминантну улогу у скупштинама и самостално решавају најважнија питања. Међутим, задржана су и општепредставничка, „класична“ већа, бар у општинским и републичким скупштинама. Ова већа, условно названа друштвено-политичка, немају више онај карактер, а поготову не онај значај који су имала досад. Међутим, она и даље представљају „апстрактне“ грађане као такве (сходно Нацрту устава СР Србије, њих бирају непосредно сви грађани), носећи посебно карактер политичко-извршног органа.

Овако замишљена већа представљају такође новину, и то веома занимљиву, особито с обзиром на свој карактер извршног органа, те заслужује пажљиво проучавање. Међутим, овде желимо истаћи у првом реду њихов однос према сада доминантном већу (или већима) удруженог рада. Не поричући потребу да већа удруженог рада добију много већи утицај у скупштини но што су га досад имала, ипак би можда требало размислити да ли не би требало појачати улогу друштвено-политичког већа, тј. дати му више овлашћења него што предвиђа Нацрт устава СФРЈ. Ово је везано за начелно питање носилаца власти у самоуправном социјализму, — конкретно, за питање да ли и колико и „апстрактан“ грађанин треба да буде носилац власти. При том не треба заборавити да већа удруженог рада представ-

љају, у основи, произвођаче, одн. вршиоце разних услуга и јавне службе, док друштвено-политичко веће у нас стварно не представља, као у буржоаском парламентаризму, апстрактног грађанина него потрошача. При томе је сваки произвођач такође и потрошач (иако сваки потрошач није и произвођач). Дакле, и ово веће представља одређену економски тачно одређену скупину људи. Полазећи од тога да интереси произвођача и потрошача нису увек у складу, што се најјасније испољава у питању одређивања цена, долази се до закључка да би можда потрошачима, одн. већима која их представљају, требало појачати улогу и дати им надлежност за учешће у решавању и неких економских питања, заједно с већем удруженог рада. Има разлога очекивању да би се нека таква питања боље решила на тај начин.

III

Једно од најсложенијих питања, а уједно и једну од новина нашег уставног система, чини доношење савезних закона и подзаконских аката на основу сагласности република и покрајина. Нема потребе доказивати колики је значај и сложеност овог питања. Покушаћемо само да размотримо како је оно решено Нацртом устава, и то само у погледу закона. Ово решење карактерише жеља да обезбеди потребну јединственост у решавању оних питања која у јединственом социјалистичком самоуправном југословенском поретку треба да буду јединствено решена, али и потребну сувереност република и покрајина у њиховом решавању, услед чега она и спадају у њихову искључиву надлежност. Овде постоји низ могућих решења која леже између два крајња — прво, решавања на једној конференцији република и покрајина с тим да свака од њих посебно донесе свој сопствени закон, али истоветне, усаглашене садржине и, друго, решавања у оквиру скупштине федерације одговарајућом већином гласова (можда већином гласова представника сваке републике, одн. покрајине), без учешћа скупштина, република и покрајина. Од више могућих решења између ова два крајња, Нацрт предвиђа сагласност скупштина република и покрајина о предлогу који подноси Друштвено-политичко веће Скупштине федерације, после које сагласности исто веће доноси закон. Јасно је да је улога овог већа у оваквом решењу значајна, јер оно формулише предлог који републике и покрајине не могу мењати, већ само прихватити или одбацити, а оно и коначно доноси закон истоветан предлогу ако се републике и покрајине сагласе. Ипак, јасно је да је главна улога у рукама република и покрајина и да у суштини оне и доносе закон, док је Друштвено-политичко веће само орган преко кога оне делују. Ово је особито видно у другој фази његовог учешћа, у доношењу закона после сагласности република и покрајина, где само доношење има чисто формалан карактер, пошто је садржина закона унапред одређена. Чини нам се стога да би се улога овог већа могла појачати без уштрба у погледу улоге република и покрајина, особито избегавањем чисто формалног поступка доношења закона од стране овог већа после сагласности република и покрајина. Решење би изгледало овако: после обављених консултација с републикама и покрајинама ово веће би доносило закон (уместо да само стави предлог

закона на мишљење републикама и покрајинама). Овај закон би постао пуноважан после одређеног рока уколико ниједна република ни покрајина не би изјавила своје неслагање с њим. У овом последњем случају би се поступак морао поновити. На тај начин би се избегло непотребно формално доношење закона, које је у ствари само проглашење, поступак би се убрзао, а скупштине република и покрајина би одговорније вршиле своје право давања сагласности. У случају хитности решења могао би се применити у Нацрту предвиђен поступак доношења привремених мера, а можда би се и сам закон о коме није постигнута сагласност могао сматрати таквом привременом мером док у обновљеном поступку не буде донет закон који би имао сагласност република и покрајина.

IV

Добро је што је за заштиту права друштвене својине успостављен посебан орган: самоуправни правобранилац. Тиме ће друштвена својина бити ефикасније заштићена него сада. Добро је и што он покреће поступак за заштиту друштвене својине и на иницијативу радника и грађана уопште. Међутим, овде изгледа да треба мало прецизније одредити обим ове иницијативе како би се она скоро изједначила с „народном тужбом“ (*actio popularis*). Наиме, требало би прецизирати да је правобранилац дужан да покрене поступак на иницијативу грађанина, а не само да је овлашћен на то, тј. да на то има дискреционо право. Тиме ће се дати могућност заиста сваком грађанину да овај поступак покрене, чиме се у ствари уводи *actio popularis*. Друго, требало би такође прецизирати да сваки грађанин може да да иницијативу за покретање поступка за заштиту друштвене својине без обзира има ли неку ближу и конкретну везу с предметом те својине који је угрожен или оштећен. Јер из начела да је друштвена својина — својина свих грађана произилази и ова последица: сваки грађанин је заинтересован, а то заиста и јест тако, за целокупну друштвену својину у Југославији, ма где се она налазила и у ма чијем управљању или уживању била.

V

Као заједничка држава, федерација има своје сопствене, савезне органе. Нормално је зато да има и своје судске органе, па је логично предвиђено и постојање Савезног суда, као и његова надлежност. Разуме се, није потребно да судски органи федерације буду толико развијени да суде кадгод је у питању примена савезног закона. Али је свакако потребно да ови органи, одн. Савезни суд, буду надлежни да воде ефикасан надзор над тачним примењивањем савезних закона и других савезних аката. Ово особито у случају кад је у питању могућност крупније њихове повреде. У ову сврху је довољно да у извесним случајевима Савезни суд буде надлежан да суди по правним лековима, а особито по ванредним правним лековима, кад је у питању пресуда донета на основу савезног закона, као што треба овластити и Савезног јавног тужиоца да улаже такве правне лекове, одн. правна средства, кад сматра да је савезни закон озбиљно повређен.

Стога нам се чини да би одговарајуће прописе у Нацрту устава СФРЈ требало прецизирати, одн. допунити у овом правцу.

Такође нам се чини исправном и одредба којом се одлука о смртној казни донетој на основу савезног закона у последњем степену поверава Савезном суду, јер је неисправна примена савезног закона у овом случају скопчана с најтежим последицама. Такође је из хуманих разлога добро што се Савезном суду даје извесна надлежност и у погледу одлучивања о смртној казни у случају кад је она донета на основу републичког, одн. покрајинског закона, јер за ово постоје одређени хумани разлози да се оваква одлука разматра што потпуније и на што вишем степену. Биће, међутим, потребно да се законом ближе одреде ова права Савезног суда, одн. појам „друштвене оправданости“ ове казне и однос ове оправданости према законској њеној заснованости.