

*Др Павле Николић:*

## НАЦРТ УСТАВА СФРЈ И НЕКИ ПРОБЛЕМИ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА

I. — *Нацрт Устава СФРЈ и друштвено-политички систем.* — Нацрт новог Устава СФРЈ посвећује доста пажње и простора друштвено-политичком систему. Тежња овог Устава као Устава Југославије је, како изгледа, да утврди само основе друштвено-политичког система и да путем најважнијих заједничких принципа и институција обезбеди његову јединственост. Тиме он препушта републичким уставима да детаљно разраде читав систем.

На плану друштвено-политичког система суштинска тенденција читаве уставне реформе коју спроводимо лежи у тежњи да се обезбеди одлучујућа улога радничке класе и радних људи у процесу вршења власти и управљања друштвеним пословима. Другим речима, како је у досадашњим расправама већ речено — „... да власт постане власт радничке класе, а не у име радничке класе”. Несумњиво, то значи даље развијање социјалистичке самоуправне демократије засноване на друштвеном самоуправљању. Рекао бих да у том погледу нацрт Устава представља даљу етапу у потпунијем остварењу власти радничке класе, односно логични и органски наставак до сада извршених револуционарних промена.

Напор који нацрт Устава чини да оствари поменућу тежњу достојан је пажње. Пре свега, инспирисан основним поставкама марксистичке политичке теорије Устав утврђује темељни принцип читавог друштвено-политичког система — „Радничка класа и сви радни људи носиоци су власти и управљања друштвеним пословима” (Основна начела, одељ. IV, ст. 1). У складу с тим Устав и прокламује развијање социјалистичке самоуправне демократије као посебног облика диктатуре пролетаријата у коме се остварује подруштвљавање политичке власти. Тиме нацрт новог Устава развија, потпуније и доследније, поставке које су дошле до изражаја још у Уставном закону од 1953, а нарочито у Уставу од 1963. При томе, нацрт Устава прихвата и разрађује принципе и институције постојећег друштвено-политичког система, али уводи и неке нове инструменте који пружају могућност радничкој класи и радним људима да у већој мери него у претходном периоду имају одлучујућу улогу у политичком процесу.

Међутим, управо у циљу што потпунијег остварења основне тежње Устава на плану друштвено-политичког система мислим да би ваљало уложити напор, између осталог, и на следећим подручјима:

прво, на плану развијања облика непосредне демократије, и друго, на плану доследног спровођења начела демократског јединства власти и скупштинског система.

Чини ми се да нацрт новог Устава СФРЈ не излази у довољној мери нити на прави начин у сусрет овим захтевима, иако — политички гледано — није спорна нити оспоравана тежња да се и на том плану решења изведу до краја.

II. *Облици непосредне демократије.* — Имајући у виду општи карактер нашег друштвено-политичког система као система самоуправне социјалистичке демократије заснованог на друштвеном самоуправљању, као и перспективу његовог даљег развоја у правцу дубље демократизације, потпунијег подруштвљавања политичке власти и доследнијег остварења водеће улоге радничке класе и радних људи, сматрам нужним да се оствари могућност за што непосредније учешће радника и радних људи у процесу вршења власти и управљања друштвеним пословима, у политичком одлучивању уопште. Другим речима, сматрам императивом даље развијање облика непосредне демократије како у друштвено-политичким заједницама тако и у месним заједницама, па и у организацијама удруженог рада и у самоуправним интересним заједницама. Иако је чињеница да је наш друштвено-политички систем, посматран у целини и у свом духу, прожет и заснован на идеји непосредне демократије, већ самим тим што је остварено самоуправљање у организацијама удруженог рада и у самоуправним интересним заједницама, ипак се не може оспорити да је он још увек у многим својим елементима представнички, нарочито у сфери друштвено-политичких заједница. Међутим, једна развијенија, а тим пре једна самоуправна социјалистичка демократија нужно тражи и претпоставља све непосредније одлучивање радника и радних људи, одлучивање без представника а поготово без посредника. Због тога облици непосредне демократије (класични и други) имају и морају да имају изузетно велики значај. Нацрт новог Устава у том погледу, међутим, не чини неки значајнији корак напред.

1. — Између осталих, поменуо бих, пре свега, референдум. Ова институција, као што је познато, у нашем уставном систему је крајње недовољно искоришћена, нарочито у друштвено-политичким заједницама. Међутим, нацрт Устава не даје подстицај за њену ширу примену. Нацрт, наиме, садржи, у суштини, истоветну одредбу (члан 131) о референдуму коју је садржавао и Устав СФРЈ од 1963. године.

Мислим да би, полазећи од идеје изражене у овој одредби а имајући у виду и чињеницу — како рекох — да референдум у пракси уопште није нашао своје место, требало у самом Уставу предвидети тачно одређене случајеве поводом којих би се морао расписати референдум. Тако, сматрам да би било добро ако би се о важнијим законима и другим политичким актима одлучивало путем референдума, те би Устав требало да обавезе на одговарајући начин скупштине да у таквим случајевима расписују референдум.

2. — Даље, заложих бих се да се у Устав унесе одредба о обавезном спровођењу јавне дискусије о појединим, важнијим законима (систем-

ским и другим), без обзира да ли би се ти закони у складу са малочас поменутиим захтевом, ставили на референдум. У нашем данашњем друштвено-политичком систему постоји могућност организовања јавне дискусије не само о уставним променама, већ и о законима. Међутим, мислим да се та могућност недовољно и непотпуно користи, тако да се о утицају радних људи на доношење закона овим путем тешко може и говорити.

Отуда, предложио бих да Устав предвиди јавну дискусију као редовни елемент законодавног процеса, тј. редовну фазу у поступку доношења појединих закона, с тим да организатор и носилац те јавне дискусије буде Социјалистички савез. Овакво уставно институционализирање јавне дискусије би несумњиво представљало допринос демократизацији законодавног процеса, непосреднијем и активнијем ангажовању радних људи, као што би допринело и обогаћивању функције и улоге Социјалистичког савеза у друштвено-политичком систему.

3. — Најзад, сматрам да би у Уставу СФРЈ неизоставно морала да постоји и изричита одредба о зборовима као облику непосредне демократије. Ако је тачно да зборови — начелно гледано — пружају могућност за договарање, информисање, контролу, па и за одлучивање, онда њихов — како се обично сматра — релативан неуспех у нашој досадашњој политичкој пракси не би никако смео да доведе до њиховог занемаривања. То тим пре што мислим да узроке тог неуспеха не треба тражити у карактеру саме институције, већ, по моме мишљењу, у недовољно уложеном напору да се у пракси отклони оно што је кочило њихову афирмацију. Шта више, у условима делегатског система који нарт Устава уводи у наш друштвено-политички систем као и у условима развоја месних заједница на чему нови Устав такође инсистира, институција збора постаје по моме мишљењу неопходна.

Из свих ових разлога предложио бих да се у Устав (можда у чл. 100. и 102) унесу одредбе о зборовима са прецизним назначењем њихових функција.

III. — *Начело демократског јединства власти и скупштински систем.*  
— Друго о чему желим да говорим јесте потреба доследног спровођења начела демократског јединства власти и скупштинског система, схваћеног — наравно — у његовом правом, научном смислу.

Сматрам, пре свега, да у условима нужности постојања представничког система једно питање постаје изванредно значајно. То је питање положаја и улоге скупштине у друштвено-политичком систему. У демократској и прогресивној политичкој теорији је одавно прихваћен став по коме једна истинска демократија тражи и претпоставља јачање демократских представничких тела и њихове улоге у уставном и политичком систему. То се изражава у успостављању скупштина као највиших органа власти са активним и централним положајем у систему. И управо, по моме мишљењу, у томе и лежи суштина начела демократског јединства власти и скупштинског система. Ако би то било тако, онда је сасвим разумљиво што је ово начело одн. скупштински систем као такав постао значајна карактеристика нашег друштвено-политичког система.

Отуда и сматрам да је нужно наставити са преображајем наших скупштина у правцу њиховог прерастања у стварно највише органе власти

и органе друштвеног самоуправљања. При томе, мислим да би требало подржати тенденцију да наше скупштине буду у конституисању политике и у вршењу законодавне функције једно „отворено” тело које ће предлоге и иницијативе самоуправних и других друштвених организација да повезује и прихвата и на бази заједничких интереса да доноси одлуке, законе, и др. У томе и лежи њена друштвена улога у нашем друштву, али и одговорност пред друштвом.

Нацрт новог Устава, такав се утисак стиче када се посматрају његове начелне одредбе, не напушта концепцију о скупштинском систему, али — чини се — садржи извесна решења која би ваљало преиспитати управо са становишта доследности у спровођењу концепције начела демократског јединства власти и скупштинског система. Када то кажемо, мислим како на извесна решења која од раније већ постоје и чине саставни део нашег данашњег система, тако и на извесна решења која по први пут предвиђа нови Устав. Да их поменем.

1. — Тако, нацрт Устава СФРЈ у својим начелним одредбама о основама скупштинског система (чл. 125) и у одредбама о организацији федерације (чл. 323) предвиђа право извршних органа скупштине да доносе прописе за извршавање закона и других општих аката скупштине. Ово генерално овлашћење за доношење прописа за извршавање закона и других општих аката скупштине Савезно извршно веће и друга извршна већа имају у својим рукама и данас на основу постојећих уставних прописа.

Склон сам да у овом генералном овлашћењу извршних органа видим проширење њихове нормативне надлежности и могућност јачег задирања у нормативну функцију, што не доприноси остварењу поставке концепције скупштинског система о скупштини као основном носиоцу нормативне функције. Отуда, предложио бих да се из чл. 125. и 323. нацрта Устава изостави генерално овлашћење извршних органа и да се овим органима да право да доносе прописе за извршавање закона и других општих аката скупштине само када су тим законима и тим општим актима на то овлашћени.

2. — Даље, нацрт Устава (чл. 125. и 336) изричито предвиђа, а то значи задржава право извршних органа да подносе колективну оставку ако сматрају да нису у стању да обезбеде спровођење политике и извршавање општих аката скупштине или да не могу вршити своје функције ако се не донесе одређени акт.

Посматрано са становишта концепције скупштинског система, мислим да извршни органи не могу располагати оваквим правом с обзиром да у њему лежи могућност вршења притиска на скупштину. Отуда и сматрам да би било у складу са основном тежњом и самог нацрта Устава да спроведе концепцију скупштинског система ако право подношења колективне оставке не би било дато Савезном извршном већу и другим извршним органима. Зато бих и учинио предлог да се из чл. 125. и 336. нацрта Устава ово право изостави.

3. — Од нових решења у механизму скупштинског система које предвиђа нацрт Устава СФРЈ поменуо бих, пре свега, оно које је записано у чл. 128. нацрта. Овом одредбом нацрта Устава предвиђа се формирање једног посебног органа који би био састављен од функционера који руководе

органима управе и од других чланова. Тај орган би имао функцију координирања и усклађивања рада органа управе у спровођењу политике и извршавању закона и других прописа и аката скупштине, као и вршења извршно-управних послова. Тај орган би био одговоран скупштини за свој рад.

Имајући у виду карактер, положај и улогу органа управе у једном правом скупштинском систему, мислим да формирање једног оваквог колегијалног органа не би било у складу са концепцијом скупштинског система. У овоме ја видим формирање једне врсте владе. Инститүција владе, међутим, не само да начелно није у складу са концепцијом скупштинског система, већ сматрам да ни у пракси не би одговарала нашим хтењима у погледу положаја и карактера управе. Вероватно је да би у пракси стварање владе водило конституисању солидарне одговорности, проширењу функција и јачању уопште овога тела. Функције које се овом телу дају и ради којих се оно формира, могле би да буду остварене и без његовог уставног институционализирања. Наиме, координирање и усклађивање рада органа управе може да се постигне и фактичким договарањима свих или заинтересованих функционера који руководе органима управе. Из тих разлога, предложио бих да се у чл. 128. не предвиди формирање поменутог тела, већ само могућност договарања у циљу координирања и усклађивања рада органа управе.

4. — Најзад, и са тиме бих завршио, поменуо бих и ново решење предвиђено у чл. 125. нацрта Устава. У концептирању скупштинског система нацрт Устава предвиђа да се у скупштини образује веће за вршење политичко-извршне функције скупштине и других послова из надлежности скупштине од општег политичког значаја. Стиче се утисак да би овако конституисано тело имало двоструки карактер — с једне стране, ово тело би имало карактер једног политичко-извршног органа скупштине, а с друге стране — карактер скупштинског дома одн. већа.

Сматрам да је идеја којом се инспирише предложено решење — уколико је то та идеја — прихватљива и сагласна са концепцијом скупштинског система. То би била идеја о што тешњем везивању политичко-извршне функције за скупштину. Међутим, чини ми се да реализација ове идеје није спроведена на одговарајући начин. Дајући овом телу истовремено и карактер политичко-извршног органа са политичко-извршном функцијом, као и карактер скупштинског дома и одређујући да у том својству равноправно одлучује са надлежним већем самоуправних заједница о одређеним питањима, нацрт Устава ствара један специфичан скупштински дом који ће нужно постати дом са доминирајућим положајем у скупштини, посебно и у односу на већа самоуправних заједница. То се, међутим, очигледно не жели. Осим тога, у раду овог тела би могле настати и тешкоће због његове вероватне гламазности. Тешко да би се од овог тела могла очекивати оперативност и ефикасност у раду, а као политичко-извршни орган оно би требало да се одликује управо овим карактеристикама. Из свих ових разлога, zaloжио бих се за то да се очува институција извршног већа као политичко-извршног органа скупштине, а са тежњом да се тешње веже за скупштину и тиме оствари идеја о извршном већу као једном од скупштинских одбора.