

ОПШТИ ПОГЛЕД НА НАЦРТ УСТАВА СР СРБИЈЕ

(УВОДНА РЕЧ)

I

1. Социјалистичка Република Србија, усталом као и остале републике и сама федерација, налази се пред усвајањем свог четвртог устава. Овај факт одмах, сам по себи, намеће констатацију о прилично честом мењању устава у нашој земљи. Начелно гледано, таква пракса се може оценили као добра или као лоша — зависно од угла посматрања. Међутим, такво апстрактно гледање не би, мислим, ничему користило.

У случају наше Републике, а то важи и за Југославију као целину, једноставно речено, два разлога су условила често мењање устава.

Први разлог ваља тражити у динамичном развоју Србије односно Југославије уопште. Од окончања народноослободилачког рата и револуције Србија је, као и Југославија у целини, прошла кроз један процес врло динамичног развоја на свом путу изградње социјалистичког друштвеног система, а у зависности од економских могућности, од развоја свести и напора радничке класе, од схватања о путевима изградње социјализма, итд. Отуда, крупне промене које су повремено вршене — успостављање самоуправљања произвођача и друштвене својине, изградња социјалистичке демократије, успостављање скупштинског система, ширење друштвеног самоуправљања, итд. — морале су да резултирају у променама и самог устава.

Уз овај разлог треба поменути још један, мада је он дошао до изражаја, у ствари, тек после 1963. године. Тај разлог се везује за опширност самог устава. Устав СР Србије од 1963, а он се у том погледу не разликује од других републичких устава као ни од устава федерације, прилично је подробно регулисао широке области економског, политичког и уопште друштвеног система, што је и условило његов велики обим. Подробно регулисање је било потребно јер оно отклања или, бар, смањује оне опасности које могу настати ако устав само начелно и уопштено регулише друштвене односе и то одређена, ужа подручја ових односа. У Републици, усталом као и у Југославији уопште, која представља још увек младо друштво и у којем се изградња социјалистичких друштвених односа не врши без тешкоћа и отпора, потребно је уставом подробније трасирати пут развитака, детаљније регулисати поједине области друштвених

односа, у већој мери разрадити принципе и институције. Тиме се, несумњиво, чвршће обезбеђује утврђени пут развоја и функционисање целокупног система. Међутим, ако је то тачно, може се рећи да је тачно и то да оваква опширност устава условљава и његово брже застаревање. Такав је управо случај и са постојећим Уставом СР Србије од 1963. као и другим републичким уставима односно Уставом федерације. То управо и поставља питање непосредних узрока који доводе до доношења новог Устава наше републике.

2. У крајњој линији, узроци доношења новог Устава СР Србије (и Југославије) леже у тежњи и потребама да се — најкраће речено — друштвено-економски и политички систем усагласе са оствареним ступњем развоја производних снага и друштвено-економских односа у Републици (и Југославији уопште). Наравно, овакво објашњење је сувише уопштено, мада није нетачно. Одређеније објашњење се може једино дати ако се узроци доношења новог републичког Устава посматрају повезано са циљевима који се желе да остваре овом уставном реформом.

Основни циљ и суштина уставне реформе у Републици односно у Југославији уопште, почивају у тежњи да се обезбеди владајући положај и улога радничке класе и свих радних људи у нашем друштву и да се оствари њихова непосредна владавина над резултатима њиховог рада и средствима друштвене репродукције и у управљању друштвеним пословима уопште. Не једном је истакнуто да је историјски интерес радничке класе и њен задатак да она постане, стварно и у потпуности, одлучујућа друштвена снага и да она коначно располаже дохотком који ствара. Радници и радни људи морају имати у својим рукама таква средства и овлашћења која ће им омогућити да у пуној мери располажу односно да контролишу располагање друштвеним средствима за производњу. Ради тога је нужно ојачати положај радника у удруженом раду и обезбедити његов стварни утицај на целину односа у друштвеној репродукцији. То је, наравно, повезано са тежњом да се нужно обезбеди одлучујућа улога радничке класе и у политичком процесу. Једноставно речено, императив који се мора остварити јесте да радничка класа стварно постане субјект и основни носилац целокупног економског и политичког и уопште друштвеног процеса у нашој социјалистичкој заједници.

У тежњи да оствари поменути основни циљ, нацрт републичког Устава уноси значајне промене у уставни систем СР Србије, како у сфери друштвено-економских тако и друштвено-политичких односа (да поменем, у овом тренутку, само делегатски систем, структуру Скупштине, успостављање Савета Републике и Председништва Републике, заштиту човекове средине, друштвену заштиту самоуправних права и друштвене својине, итд.). Поред новина, оно што карактерише нацрт новог Устава СР Србије јесте и темељита и свестрана разрада постојећих уставних принципа и институција друштвено-економског и друштвено-политичког уређења у Републици, а у правцу њиховог даљег развијања. Кад то кажем, мислим, на пример, на принципе који се односе на друштвено-економски положај човека у удруженом раду, на организацију удруженог рада, на самоуправне интересне заједнице, на скупштински систем, на самоуправљање у општини, итд.

Посматрано у целини, и новине које Нацрт устава уводи и развијање постојећих принципа и институција које врши, чине да доношење новог Устава Републике треба схватити као један од преломних момената у развојном процесу изградње социјалистичког друштвеног уређења Републике (и Југославије као целине). Међутим, тиме неће да се оповргне једна друга чињеница коју ваља овом приликом посебно нагласити. Нацрт Устава не напушта нити нарушава основне принципе социјалистичког друштвеног уређења утврђене Уставом од 1963. па и раније. — друштвено самоуправљање и друштвена својина, социјалистичка демократија, равноправност народа и народности, итд. То даје основа за закључак да уставна реформа која се остварује доношењем новог републичког Устава представља, у ствари, не само наставак корених преображаја извршених путем Уставних амандмана донетих у протеклим неколико година већ и даљу изградњу и развијање целокупног друштвеног уређења Републике а на основама које су утврђене Основним начелима Устава од 1963. године. Другим речима, хоћу да кажем да нови Устав представља континуитет не само у односу на Амандмане од прошле и ранијих година већ и у односу на Устав од 1963. Када се, при томе, има у виду карактер Устава од 1963. а посебно значење његових Основних начела, онда се може тврдити да је реч и о континуитету у погледу основних тековина и опредељења наше социјалистичке револуције. Уосталом, ова идеја о континуитету је врло јасно изражена и у самој Преамбули новог републичког Устава. Устав СР Србије се и доноси, како се изричито каже у Преамбули, „...у тежњи да се учврсте и даље развију постигнуте револуционарне тековине, да се обезбеди даљи развитак социјалистичких самоуправних демократских односа на путу ослобађања рада и изградње комунистичког друштва и за остваривање самоуправности, права и одговорности аутономних покрајина и свих друштвено-политичких заједница за сопствени развој и развој Социјалистичке Републике Србије и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије као целине..." (стр. 3).

3. Претходна разматрања несумњиво указују на изузетно велики, могло би се рећи и историјски значај новог Устава СР Србије. Иако је у питању, како сам казао, континуитет и даљи развој промене које се чине новим Уставом Републике јесу и обимне и крупне, нарочито на неким подручјима друштвеног система. С обзиром на то, очигледно је да се није могло наставити са такозваном амандманском техником мењања Устава од 1963. У томе и лежи разлог, посматрано са правно-техничког становишта, доношења новог текста републичког Устава.

Међутим, тежња да се остваре наведени циљеви и суштина уставне реформе, о чему сам раније говорио, одредила је и садржину самог текста Устава. Наиме, посматрано са правно-техничког становишта, нацрт републичког Устава садржи, у ствари три врсте одредаба: поједине одредбе Устава СР Србије од 1963, одредбе Уставних амандмана уз Устав СР Србије од 1967, 1969. и 1972, као и потпуно нове уставне одредбе.

Према томе, мислим да је излишно постављати питање да ли Нацрт устава СР Србије представља нови устав. Очигледно је да није реч о потпуно новом уставу, јер се њиме не успоставља нови уставни систем

Републике, али се не може рећи да Нацрт устава СР Србије представља само „пречишћени” текст постојећег Устава односно и Уставних амандмана. У питању је једноставно нови уставни текст који, садржавајући и нове одредбе, даље развија и усавршава целокупни друштвени и уставни систем Републике, а на начелима утврђеним у Уставу од 1963. године. У томе и утолико Нацрт устава СР Србије представља нови устав.

4. Међутим, ако Устав СР Србије није потпуно нови устав у смислу у којем сам до сада о њему говорио, могло би се рећи да је у приличној мери нов у једном другом смислу. Наиме, у свакој федеративној држави, а тако је до сада било и у нашој федеративној заједници, поставља се као веома значајно питање односа између савезног устава и устава федералних јединица, односно карактера устава федералних јединица. Ово питање је несумњиво значајно и са гледишта теорије и са становишта праксе. Мислим да би се с правом могло тврдити да Нацрт устава СР Србије даје основа да се говори о једном новом карактеру републичког устава и новом односу савезног и републичког устава.

Не упуштајући се, због недостатка времена, ни у приказ ни у критичку анализу решења која су у погледу карактера републичког устава и односа између савезног и републичког устава била прихваћена у ранијим периодима развоја југословенске федеративне уставности, ваљало би овом приликом констатовати да се решење које нови уставни текстови прихватају у приличној мери разликују од претходних. Наравно, разлоге треба тражити у развоју и новом карактеру југословенског федерализма и новом положају социјалистичких република што је, као што је познато, уставноправно изражено у Амандманима донетим уз Устав СФРЈ 1971. године.

Нови карактер републичког устава и нови однос између савезног и републичког устава испољава се нарочито у повећаној самосталности републичког устава. У том погледу ваља најпре запазити две ствари.

Прво, републички Устав регулише данас (према нацрту новог текста републичког Устава) извесне области друштвених односа и поједина питања која више не спадају у подручје уставне регулативе федерације. Примера ради може се поменути питање именовања републичког и других нижих јавних тужилаца, општинских статута, функција република и њихове међусобне сарадње, итд. То је, неоспорно, природна последица смањивања надлежности федерације и повећања надлежности социјалистичких република, што представља један од начина испољавања повећане самосталности устава републике.

Друго, републички устав регулише данас (према нацрту новог текста републичког Устава) и извесна питања и области које су и даље предмет регулисања од стране савезног Устава, а која у претходним периодима републички Устав није регулисао. Као пример може се навести подручје права, слобода и дужности и одговорности човека и грађанина, итд. Несумњиво је да то републички устав чини потпунијим или, чак, потпуним уставним текстом једне заједнице која има и карактер државе. У томе, такође, ваља видети повећање самосталности републичког устава.

Међутим, самосталност републичког Устава има још једну димензију која ту самосталност чини још већом. Наиме, устав републике је да-

нас у великој мери један самосталан акт не само због тога што су данас и права република већа већ и зато што је данас савезни устав мање самосталан и у мањој мери представља узор републичким уставима. Савезни устав је данас више заједничко дело република и покрајина, а мање дело саме федерације. Према томе, мерило самосталности републичког устава не треба гледати само у формалним разликама текста између републичког и савезног устава, јер оне и не морају постојати у знатнијој мери, пошто је савезни устав, како сам рекао, и створен као заједничко дело република (и покрајина). Ту и леже извесни елементи једне нове и друкчије и савезне и републичке уставности, па и пут њиховог даљег развоја.

II

1. У тежњи да оствари суштину и раније поменуће циљеве уставне реформе Нарцт устава СР Србије се, уосталом као и други републички устав и устав федерације, инспирише основним поставкама марксистичке теорије. Ове поставке су, једним делом, дошле до изражаја и раније (1953. а још више 1963). Међутим, нови текстови Устава СР Србије и других република и федерације их несумњиво доследније и потпуније развијају и примењују. То су познате поставке које се односе на социјализам и изградњу друштва као слободне заједнице произвођача уопште, а посебно на самоуправну социјалистичку демократију, на одлучујућу улогу радничке класе и на диктатуру пролетаријата, на социјалистичку државу као државу радничке класе, на самосуправљање, на расподелу, на друштвену својину, итд.

Полазећи од тих основних поставки и марксистичке теорије у целини, као и стеченог искуства у досадашњој изградњи социјалистичког друштва у нашој земљи, Нацрт устава Републике Србије, врши комплексну разраду уставног система Републике нарочито на подручју друштвено-економских односа и друштвено-политичког система, као и на подручју развоја СР Србије као државе и заједнице у саставу СФРЈ.

Нацрт Устава СР Србије садржи бројне и детаљне одредбе којима се регулишу друштвено-економски односи. У том погледу, ваља приметити, Нацрт устава наше Републике разрађује Амандмане од 1971. уз савезни Устав и тиме ове одредбе први пут постају саставни део републичког Устава с обзиром да Уставни амандмани уз Устав СР Србије нису били обухватили ову проблематику. Нацрт утврђује да се социјалистичко друштвено-економско уређење у Србији, у оквиру јединственог друштвено-економског уређења СФРЈ, заснива на слободном удруженом раду радника средствима за производњу у друштвеној својини и самоуправљању радника у производњи и расподели друштвеног производа у основним и другим организацијама удруженог рада и у целини односа у друштвеној репродукцији (чл. 9). У циљу реализације ове полазне поставке републички Устав утврђује принципе и разрађује проблематику друштвено-економског положаја човека у удруженом раду, удруживања рада и средстава друштвене репродукције, самоуправних интересних заједница,

друштвеног планирања, службе друштвеног књиговодства, самосталног личног рада средствима у својини грађана, својинско-правних односа, добара од општег интереса и заштите човекове средине, обезбеђивања јединства југословенског тржишта у СР Србији, средстава за опште-друштвене потребе. Тиме нацрт републичког Устава на целовит начин и у потпуности регулише материју друштвено-економског уређења.

На целовит начин и у потпуности Нацрт Устава СР Србије регулише и друштвено-политички систем. Нацрт разрађује јединствене основе друштвено-политичког система утврђене у Уставу СФРЈ уносећи, при томе, и извесне особености које на овом подручју постоје у Републици Србији. Полазећи од темељне поставке друштвено-политичког система у Републици и у југословенској заједници уопште — сва власт припада радничкој класи и свим радним људима и служи остваривању њихових интереса ради организовања друштва као слободне заједнице произвођача (чл. 95, ст. 1), Нацрт Устава СР Србије посвећује бројне и разрађене одредбе проблемима положаја радних људи у друштвено-политичком систему, самоуправљању у организацијама удруженог рада, самоуправљању и самоуправним интересним заједницама, самоуправљању у месним заједницама, самоуправним споразумима и друштвеним договорима, друштвеној заштити самоуправних права и друштвене својине, основама скупштинског система у оквиру кога изузетно место има делегатски систем. Нацрт Устава Републике Србије, за разлику од Устава од 1963. садржи у целости регулисане слободе, права и дужности и одговорности човека и грађанина, што уз разрађене одредбе о уставности и законитости, судству и јавном тужилаштву, народној одбрани и општини, чини да проблематика друштвено-политичког система буде комплексно и конкретно регулисана.

Најзад, иако на том плану не уноси неке битније новине већ само разрађује савезне и републичке Уставне амандмане од 1971. односно 1972. године, Нацрт Устава СР Србије на целовит начин и у потпуности регулише проблематику карактера Републике као државе и заједнице у саставу СФРЈ. Нацрт дефинише СР Србију као социјалистичку демократску државу засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи и као социјалистичку самоуправну демократску заједницу радних људи и грађана и равноправних народа и народности, засновану на самоуправљању радних људи у удруженом раду и у другим облицима самоуправног удруживања и слободног друштвеног организовања (чл. 1, ст. 1). При томе, као што је познато, нацрт квалификује СР Србију као државу српског народа и делова других народа и народности који у њој живе и остварују своја суверена права и у чијем саставу се налазе две социјалистичке аутономне покрајине (чл. 1, ст. 2 и 3). Полазећи од ових идејно-политичких и уставних позиција Нацрт детаљно и прецизно утврђује права и дужности Републике и организацију СР Србије уопште, а садржи и начелне одредбе о социјалистичким аутономним покрајинама.

2. Иако, посматран у целини, Нацрт Устава СР Србије излази у потпуности у сусрет темељним захтевима уставне реформе и идејним опредељењима у даљој изградњи социјалистичког друштва у Републици

и Југославији као целини, ваља рећи да нацрт садржи и извесна решења која би ваљало преиспитати и то управо са становишта доследности у остваривању основних циљева уставне реформе. Ограничени обим и сврха ове уводне речи не допушта осврт на сва конкретна решења која би, како рекох, требало преиспитати. Нека овом приликом, и то само приме-ра ради као и ради давања подстицаја дискусији, буде поменуто следећих неколико решења:

Тако, на пример, Нацрт Устава СР Србије (чл. 147) предвиђа да се у скупштини образује веће за вршење политичко-извршне функције скупштине и других послова из надлежности скупштине од општег политичког значаја, а које о одређеним питањима из надлежности скупштине одлучује и равноправно са надлежним већем самоуправних заједница. Реч је, дакле, о телу које би имало двоструки карактер — карактер скупштинског дома и карактер политичко-извршног органа скупштине. Ово решење би неизоставно требало преиспитати јер постоји основана бојазан да би оно с обзиром на широке функције и надлежности могло постати доминантно веће у скупштини, посебно у односу на већа самоуправних заједница.

Даље, Нацрт Устава (чл. 139) предвиђа могућност делегирања делегата у општинске скупштине и само за једну седницу или за временски период краћи од четири године. Реч је, дакле, о делегатима *ad hoc* браним у скупштину. Иако овако решење има својих позитивних страна (обезбеђује се, на пример, квалификовани састав скупштине приликом решавања одређених питања) оно би требало да буде преиспитано јер садржи и врло видљиве слабости. Ове слабости леже у томе што се системом *ad hoc* делегата не може да обезбеди континуитет у вођењу политике скупштине, нити се може остварити пуна одговорност оваквих делегата с обзиром да они одговарају само за конкретну одлуку а не и за рад и политику скупштине у целини.

Затим, Нацрт републичког Устава (чл. 159) предвиђа формирање једног посебног органа који би био састављен од функционера који руководе органима управе и других чланова, а у циљу координирања и усклађивања рада органа управе у спровођењу политике и извршавању закона као и за вршење извршно-управних послова. Ово решење би свакако ваљало преиспитати због тога што образовање једног оваквог тела значи формирање једне врсте владе која је као институција потпуно страна концепцији једног правог скупштинског система, као што се и коси са нашим хтењима у погледу положаја и улоге управе.

Најзад, поменуо бих и нека решења која се односе на органе СР Србије. Нацрт предвиђа, између осталих, Председништво СР Србије као потпуно нови орган, Извршно веће као извршни орган републичке Скупштине, као и Републичко веће Скупштине СР Србије као тело које врши и политичко-извршне послове. С обзиром да функције ових органа нису довољно издиференциране и да се у извесној мери преплићу, постоји оправдан основ за преиспитивање потребе постојања свих наведених органа односно тела са предвиђеним функцијама и надлежностима. Итд.

III

Гледано у целини, Нацрт Устава СР Србије је комплетан текст са решењима која представљају основу и оквир нашег даљег социјалистичког развитака. Наравно, нови Устав Србије, уосталом као ни Устав Југославије, нема амбиција да предвиђа неко идеално друштво. Он ствара услове и средства помоћу којих радничка класа и сви радни људи могу да имају одлучујући утицај у даљем развитаку социјалистичких друштвених односа. Ако би то било тако, онда доношење овог документа треба сматрати значајним датумом у изградњи социјалистичког друштва у нашој земљи. Наравно, при томе не треба имати илузија да се овим Уставом, или било којим другим, могу отклонити све тешкоће које постоје у пракси изградње социјалистичког друштва. Устав треба да буде инструмент у рукама радника, радничке класе и свих радних људи као и њихових друштвено-политичких и других организација. У свему томе и ми тј. Правни факултет има своје одређено место и улогу.

Др Павле Николић