

УСТАВНЕ ОСНОВЕ СТВАРАЊА ПРАВА У СФРЈ

I

1. Један од основних и трајних принципа југословенског уставног система јесте уставност, која се огледа не само у постојању писаног и релативно „чврстог“ Устава већ и у опште прихваћеној премиси да је устав највиши и изворни правни докуменат, односно, закон. У складу с тим, устав је извор свих нормативних, судских и административних аката којима се „ствара право“, односно који изражавају, утврђују и уобличавају оне од друштва, тј. од радних људи и грађана, стварне норме, које стичу карактер обавезних и ауторитативних правила. Устав је основа стварања права у одређеном релативном и ограниченом виду јер, као што је Маркс истицао, устав и право не стварају народ (друштво), већ народ (друштво) ствара устав и право уопште.

Отуда свако испитивање односа између устава и процеса стварања права мора поћи од схватања односа између друштва и правне идеологије и надградње, тачније, обавезно треба да разликује акт стварања у његовом социолошко-политичком и политичко-правном или техничком значењу. Али, стварање права у овом другом значењу није техничко у искључиво формалистичком и позитивистичком значењу, као што уче разне формалистичке и позитивистичке теорије. Право је, у суштини и у стварности, битно друштвено-политички феномен, јер се односи на такве противуречности, као што су једнакост и неједнакост, слобода и поредак, статус кво и друштвени динамизам.

2. Полазећи од тога, питање нормативних основа стварања права је од посебног интереса не само за уставно право појединих земаља већ и за правну и политичку теорију и праксу. Оно превазилази своје техничке аспекте изражене у уставном одређивању органа, компетенција и процедуре за процес стварања права.

Сви југословенски устави, нарочито они који су донети у току последњих година (устави од 1953, 1963, 1974), предвиђају да су скупштине, као највиша представничка тела друштвено-политичких заједница (федерације, републике, аутономне покрајине и општине), које се данас дефинишу као највиши органи власти и самоуправљања, у оквиру права и дужности појединих од ових заједница, једино овлашћене да доносе закон као општи и највиши акт стварања односно уобличавања права. Скупштине то могу чинити само у оквиру и на основу устава.

3. Устав, са своје стране, како Устав СФРЈ за федерацију у целини, тако и републички односно покрајински устави за ове друштвено-политичке заједнице, претварају општу прокламацију о супремацији устава и објективног права, у односу на сваку и највишу власт у земљи, у неколико конкретних оперативних и ефикасних правила. Та правила јесу:

а) сувереност у СФРЈ припада искључиво народу, односно радничкој класи и другим грађанима. Такав политички и уставни систем не познаје

принцип енглеског уставног права о суверенитету парламента, који, према једној познатој фигури, може све, осим да претвори мушкарца у жену.

б) Нико, па ни скупштина нема више права од оних што му припадају по уставу. У складу с тим устав одређује материје о којима се могу доносити закони, то утолико пре чини за стварање односно доношење других правних норми, нарочито кад су за њихово доношење овлашћени влада и администрација.

в) Устав, подразумевајући ту све наведене уставе, јер у Југославији постоји уставни тријализам, одређује дефиниције свих правних нормативних аката, односно предвиђа њихов назив и међусобне односе.

г) Устав непосредно одређује поступак за доношење закона и других нормативних аката скупштине и њених извршних и управних органа. Овај поступак подразумева не само иницијативе и предлоге за доношење ових аката већ и фазе кроз које пролази процес њиховог стварања, односно доношења, укључујући и фазу гласања (изгласавања) као и промуглације и публикације.

д) Поштовање наведених уставних правила заснива се на ауторитету устава и на друштвеној контроли коју носи просвећено и живо јавно мњење, наука и активне друштвено-политичке организације под инспирацијом Савеза комуниста Југославије.

Поред тога Устав СФРЈ је, како онај од 1963, тако и савремени, важећи Устав, предвидео и посебан механизам за заштиту наведених уставних правила у погледу стварања права и уопште за заштиту уставности. Тај механизам представљају уставни судови и Уставни суд Југославије, који функционишу већ пуних 10 година у Југославији.

II

1. У југословенском уставном систему и у правној пракси постоји систем плурализма правних извора. Овај плурализам је најпре последица федеративног друштвено-политичког уређења и постојања широке мреже функционалне аутономије, која има облик и структуру самоуправних институција, од основне организације удруженог рада у привреди и у другим сферама друштвеног и културног устројства до ширих и вишестепених самоуправних институција и заједница. То је захтевало да Устав СФРЈ, нарочито утврди јасне принципе у погледу овлашћења за стварање правних норми, као и у области њихових односа и важења.

Такав један плуралистички систем стварања права још више истиче значај устава као правног основа овог процеса. Тиме се устави Југославије, а у првом реду Устав СФРЈ, разликују од истоимених аката у унитарним државама и у релативно једнодимензионалним друштвено-политичким уређењима.

Али, то није све што садрже устави Југославије и зато се проблем уставних основа стварања права истиче по извесној оригиналности и чврстости, али и према сложености, па и компликованости.

2. Већ сам карактер федерализма у Југославији, који је близак познатој дефиницији Мошескијеа, према којој је федерација „заједница заједница“, захтева не само уставно овлашћење сваког субјекта стварања права за доношење одговарајућих норми већ и ограничење у том погледу. Савезна скупштина и други савезни органи учествују у стварању права, односно у доношењу правних норми, законских и „подзаконских“. Ни највише законодавно тело Југославије не ужива принцип законодавног апсолутизма тј., не може не само друкчије него и више да ствара осим у области и у границама које утврди Устав СФРЈ.

Али, није само компетенција република која ограничава сферу стварања права федерације. Ово ограничење налази се и у уставном положају и у компетенцијама аутономних покрајина и општина, као основним друштвено-политичким заједницама.

Све што је речено за стварање права од стране овлашћених институција федерације, важи и за правно стваралаштво република, аутономних покрајина и општина. Република не може стварати правне норме за остваривање функција које према уставу припадају општини. То се исто тако односи и на аутономну покрајину и на саму општину, у којој данас постоје територијално-политички самоуправни субјекти, као што су тзв., месне заједнице.

Док је за федерацију и њену правну креативност вертикална линија ограничења нисходна, дотле је за остале друштвено политичке заједнице истовремено нисходна и узходна. Оне су у доношењу правних норми ограничене надлежношћу федерације и везане за нормативни поредак који она ствара. Међутим, та везаност није апсолутна и хијерархијска, осим у односу на Устав СФРЈ. Закон федерације (као и други закони које према уставу доносе поред република и аутономне покрајине) узује „нижи закон“, односно одговарајући правни акт републике или покрајине, ако и уколико је савезни закон заснован на Уставу и остварује га.

3. Постоји у односу на стварање права федерације и принцип партиципационог федерализма. Према том принципу Устав СФРЈ утврђује извесне послове од „заједничког интереса“ који се регулишу на основу сагласности Савезне скупштине и скупштине република и аутономних покрајина. Одговарајући закон и други акт стварања права не може бити донет ако, још у фази предлога закона, Веће република и покрајина тј., један од домова Скупштине СФРЈ, не добија сагласност за норме које закон садржи. Ту сагласност су овлашћене да дају републичке и покрајинске скупштине. Ова сагласност може да изостане само привремено и у случајевима кад Председништво СФРЈ оцени да је решавање одређених питања од битнијег интереса за целу земљу које изричито предвиђа Устав СФРЈ (члан 301).

Ово је један изузетан и мало познат случај кад је законодавно стваралаштво федерације условљено, а тиме и ограничено, учествовањем, односно давањем сагласности република и аутономних покрајина. Овај начин доношења савезних закона и општих аката је последица, како

савремене структуре југословенског федерализма чији су оригинални и стваралачки субјект републике као формације југословенских нација (и аутономне покрајине по сличном основу), тако и новог уставног принципа по којем су републике и покрајине „одговорне“ за стварање и остваривање политике и регулативе федерације.

Оваква сагласност се тражи и за доношење Устава СФРЈ и за уставне промене.

4. Стварање права од стране федерације и других друштвено-политичких заједница има, према уставу, још два значајна ограничења. Једно се односи на сферу самоуправљања, а друго на сферу уставом утврђених индивидуалних слобода и права. Ни једна скупштина не може доносити законе којима би се врећали и ограничавали:

а) аутономни статус и самоуправност функционисања и управљања самоуправних организација и институција,

б) неотуђиви положај и уставом утврђене слободе и права човека и грађанина.

Ово показује да питање односа између устава и процеса стварања права није искључиво ни првенствено питање функционалне расподеле и усклађености правних норми, иако је то питање од значаја за примену уставности усклађено и јединствено функционисање целог уставног система земље. Оно засеца у суштину демократског самоуправног политичког система.

III

1. Две су институције које одликују уставни систем Југославије и које су релевантне за проблем стварања права. Једна од њих проширује плуралистичку структуру правних извора.

Према савременом уставу СФРЈ, и другим уставима, уведена је сфера самоуправног права или параправа. Она је самоуправна по томе што у стварању самоуправног права учествују искључиво, или као равноправни партнери, самоуправни друштвени субјекти, а не државне институције односно скупштина и други органи, који су још увек снабдевени извесним регулативним овлашћењима државно-правног карактера (за доношење закона, уредби и других прописа који се често погрешно називају „општеобавезним“, мада их је тачније назвати прописима са елементом принудности, тј., без елемената уговорности.

Још пре доношења нових устава, друштвено-политички и правни систем је познавао тзв. аутономно право које су сачињавали, по правилу, самостално донети акти привредних и других самоуправних организација о питањима унутрашње организације и унутрашњих односа. Најважнији од тих аката је статут тих самоуправних институција. На основу новог Устава СФРЈ садржина и обим аутономног или самоуправног права су

проширени и у квалитативном смислу. Тако устав уводи два општа самоуправна акта који су инструменти стварања новог самоуправног права. То су самоуправни споразум и друштвени договор.

„Самоуправним споразумом“ радници у основним и другим организацијама удруженог рада и другим радним организацијама и интересним заједницама, у оквиру својих самоуправних права, усклађују своје интересе у друштвеној подели рада и друштвеној репродукцији, удружују рад и средства и уређују међусобне односе у вези са удруживањем рада и средстава, образују организације удруженог рада, банке пословне и друге заједнице, утврђују основе и мерила о распоређивању дохотка и расподели средстава за личне дохотке, утврђују међусобна права, обавезе и одговорности и мере за њихово остваривање, и уређују и друге односе од заједничког интереса“ (члан 121, став 1. Устава СФРЈ“).

Самоуправни споразум може иницирати и синдикална организација која уједно има и право да захтева преиспитивање закљученог споразума, ако сматра да су њиме повређена самоуправна права радника и друштвено-економски односи утврђени Уставом (члан 122, став 1 Устава СФРЈ). Синдикат и сам учествује у закључивању самоуправног споразума, ако се њиме уређују међусобни односи радника у раду и утврђују основни и мерила за распоређивање дохода и расподелу средстава за личне дохотке.

Друштвени договор је нормативни акт којим самоуправне институције и органи друштвено-политичких заједница и друштвене организације (синдикат и сл.), обезбеђују и усклађују самоуправно уређивање односа од ширег заједничког интереса за учеснике, или од општег друштвеног интереса.

За разлику од других аката стварања права ова два акта „обавезују само оне који га закључе или му приступе“ (члан 126. Устав СФРЈ). То значи да за разлику од осталих аката стварања права они имају уговорни карактер и представљају извесне „моделе“ малих „друштвених уговора“, које условљава и омогућује пракса развијенијег самоуправљања.

Развијајући принцип самоуправљања и на сферу стварања права, Устав је истовремено основ оних нормативних аката који имају претежно карактер непосредног друштвеног правног стварања, што не смањује њихов јавни и обавезни карактер у границама које устав гарантује.

Ова карактеристична симбиоза правних извора је пут сједињења „материјалног и правног принципа“ (Маркс) у стварању права и његових облика.

2) Иако стварање права путем овлашћења и улоге скупштина и других политичких институција има претежно карактер стварања „државног права“, а самоуправно право је претежно скуп непосредно друштвених норми, не би било оправдано сматрати да је прва сфера лишена елемената непосредно друштвеног и у извесном смислу самоуправног права. Стварање закона и других правних аката државног регулисања остварују

скупштине и њихови органи, који су по свом саставу и оријентацији доношења правних аката блиски самоуправној структури друштва. Тако су скупштине састављене од делегата самоуправних институција и организација и у поступку доношења закона и других аката обавезне да примају иницијативе, ставове и мишљења самоуправних субјеката, група радних људи и грађана појединачно.

Ако би се могао предвидети могући процес подруштвљавања, или бар деестатизације правних извора, за сад је извесно да није оправдано поларизовање облика стварања права. Устав самоуправног социјализма и развијени самоуправни механизам живота и рада јесу услови превазилажења још увек постојећег и карактеристичног дуализма у стварању права. Тај дуализам отвара процес дезинтеграције класичног државног права.

3) Уставно судство, својом функцијом контроле уставности свих нормативних аката је не само регулатор већ и гарант остваривања принципа уставности у овом сложеном процесу стварања права. Али и сами уставни судови су учесници у стварању права тиме што својим одлукама тумаче устав и закон. Иако уставни судови у Југославији нису позвани и овлашћени да „кажу шта је устав“, они својим одлукама, дају смисао законским и уставним нормама, те са своје стране стварају право.

С обзиром на то устав у знатној мери прецизно утврђује функције, организујући и начин рада уставних суда. Устав је и овде основ овог специфичног стварања права. То чини да уставни судови нису класични „судећи“ органи већ друштвено-политичке и самосталне уставне институције за заштиту и тумачење устава.

Али, и такозвани редовни судови, примењујући закон на појединачне случајеве, нису лишени одговарајуће стваралачке улоге и тиме су и они учесници у стварању права. То произилази из саме чињенице што Устав Југославије претвара судство у значајну уставну институцију, дефинишући уједно и његов статус и функције.

4) Демократско и ефикасно функционисање социјалистичког друштва захтева признање и спровођење принципа уставности. Овај принцип доприноси да се „владавина људи“ постепено замени „владавином закона“, односно интереса и воље већине радних људи. То је један од путева претварања владавине над људима у управљање стварима. Овај захтев неизбежно прати социјализам и његов политички систем који се заснива на федерализму и самоуправљању.

др Јован Борђевић