

Александар Фира, Београд

ПРИЛОГ РАЗМАТРАЊУ КОНЦЕПЦИЈЕ НОВОГ УСТАВА СФРЈ

1. Уставни систем Социјалистичке Федеративне Републике Југославије је један али сложен и чине га Устав СФРЈ, уставни социјалистичких република и уставни социјалистичких аутономних покрајина. Сложеност је трајна карактеристика уставног система наше земље у свим фазама њеног уставног развоја, али су поједини елементи током еволуције доживљавали различите промене. Тако савезни Устав и републички уставни¹ постоје од 1946. односно 1947. године док су аутономне јединице до 1969. имале статуте, од 1969—1974. год. уставне законе, а тек после 1974. године постоје покрајински уставни.

Концепцијски су сви уставни увек били јединствени односно одговарали владајућој идеолошкој оријентацији,² па је и данас могућно и неопходно расправљати не само о концепцији Устава СФРЈ, него и о концепцији свих устава који чине уставни систем Југославије. Та околност се мора имати у виду и приликом разматрања предлога да се приступи промени Устава СФРЈ.

Истини за вољу не сме се заборавити да су до 1969. године³ статуту аутономних јединица раније донешени⁴ концепцијски били битно различити од устава, јер су се претежно бавили организацијом власти и само специфичним функцијама аутономних јединица.

¹ Изузетак је 1953. када су у функцији битне промене уставног система уместо комплетних устава донети Савезни и републички уставни закони.

² 1946—1947. — устав револуционарног етатизма, 1953. — први облици самоуправљања, 1963. — покушај успостављања глобалног самоуправног система, 1963—1971. реформа федерације и зачињање важећег уставног система.

³ Те године на основу овлашћења из Амандмана на Устав СФРЈ и Устав СР Србије аутономне покрајине доносе уместо статута уставни закон.

⁴ Статуту аутономних јединица донешени су 1948, 1953, 1963.

Сада, сви устави⁵ по концепцији па чак и по својој систематичности и структури и по великом делу садржина су исти. Имајући то у виду, а полазећи од опредељења да се уставни систем земље радикално мења, мора се концепција свих устава расправити и утврдити заједно. Логично да то треба бар у основи учинити пре усвајања формалног предлога за приступање променама Устава СФРЈ у смислу чл. 399. Устава СФРЈ.

2. Залагање за јединствену расправу и утврђивање концепције свих устава изводи се из једног својства југословенског уставног система, које је прокламовано пре више деценија,⁶ али никада није било конзеквентно спроведено. Мислимо да сада постоје и услови и потреба да се то учини.

По тој идеји Устав Југославије треба да садржи само оне уставне норме које непосредно и на једнак начин уређују односе који морају бити јединствени и норме које се односе на федерацију. Све остало, уколико треба да буде уставно уређивано треба да обухвати републичка односно поркајинска уставност.

Међутим, то истовремено значи да у Уставу СФРЈ и то у његовом првом делу мора да буде обухваћено све оно што обезбеђује јединство друштвеног уређења. Према Уставу СФРЈ из 1974. године то су Опште одредбе о СФРЈ као држави и друштву, јединствено друштвено-економско уређење, јединствене основе друштвено-политичког система, слободе права и дужности човека и грађанина, уставност и законитост, судство и јавно тужилаштво и народна одбрана. То би и убудуће у Уставу СФРЈ требало да буде основна садржина дела првог, иако се са доста страна истиче да, треба преиспитати став да ли је оправдано да се задржи само уставно регулисање јединствених основа друштвено-политичког система или и ту треба да буде јединствени систем. То утолико пре што су стварне разлике у садашњим уставним текстовима минималне, док су тенденције у пракси потпуно дивергентне.

У сваком случају у корист преиспитивања уставног регулисања на овај начин „основа друштвено-политичког система“ говорило би и до сада наше искуство са покушајима да се стандардима попут „основи“, „основи система“, „основна начела“, и сл. димензионира било уређивање било обезбеђивање одређених група друштвених односа.

Теоретски покушаји⁷ да се под јединственим основама друштвено-политичког система синтетички изрази оно што обезбеђује јединствену социјално-класну суштину и социјалистички са-

⁵ Дакле и Устав СФРЈ и устави република и аутономних покрајина.

⁶ По нашем мишљењу то је већ уграђено у идеју Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти.

⁷ У такав се упустио и аутор овог прилога у више својих ранијих радова,

моуправни карактер друштвено-политичког система морало би бити обновљено.

Међутим, претходна напомена не искључује него представља један други сложен поступак критичке селекције досада јединствено конституционализованих елемената друштвено-политичког система. Тако се може и треба да преиспита да ли су потребне толико детаљне норме о низу изведених односа у Уставу СФРЈ, као што су на пример односи међу већима скупштина, друштвено-политичких заједница, ограничење реизборности и уопште дужина трајања мандата, односи у делегатском систему итд. У складу са несумњивом потребом дерегулације одређених друштвених односа сузио би се простор уставне регулативе на заиста кључна питања. Рационалном и промишљеном употребом оба ова критеријума не би био сужен већ напротив повећан простор стварно самосталне републичке, и у одговарајућем обиму покрајинске, уставности под условом да изражава стварне специфичности, односно разлике које постоје у њиховом друштвеном бићу и социјалној реалности.

3. Изнете полазне одреднице ео ipso доводе у питање једну стабилну традицију у нашем систему, које више од четири деценије одликује републичку уставност, а од 1974. године јавља се и у покрајинским уставима. Сви ови уставни документи конципирани су и усвојени тако да и по изгледу и по садржини представљају комплетан уставни докуменат, па се отуда у њима неизбежно понављају велики делови Устава СФРЈ.

Не би се могло рећи да није било критичких примедба на овакву праксу али је чињеница да се теорија ипак није посебно детаљно задржавала на ближим анализама последица оваквог поступања. Вероватно и због тога врло су штура и тзв. службена објашњења а понегде их чак и нема. — Ипак се дају издвојити две групе разлога у корист досадашње праксе које ћемо кратко коментарисати.

Прва група разлога полази од уставног положаја република, а после 1971, а нарочито 1974. године се доста некритички то проширило и на аутономне покрајине. Према том гледишту реч је о таквим друштвено-политичким заједницама које морају имати своје комплетне уставне документе јер су то основни фактори југословенске федеративне заједнице, док је сама Социјалистичка Федеративна Република Југославије изведена из њих. По неким се та „изведеност“ интерпретира као претварање СФРЈ у ефемерну уговорну заједницу и вулгаризује и до краја тезом да је федерација оно о чему се договоре републике и аутономне покрајине, у сваком тренутку.

Ако се такав приступ прихвати онда је „пренишење“ истоветних одредаба у све уставе неизбежно, јер без њега очигледно нема комплетних уставних докумената. Међутим, по нашем уверењу има доста разлога који би свако становиште могли довести у питање.

Размотримо најприје теоријско-политичку страну става у корист комплетне уставне регулативе. Ако се поред онога што је већ наведено дода још као могућ аргуменат да се „преношењем“ у републички устав суверено и самостално и симболично изражава пристајање републике на такве заједничке одреднице Савезног Устава, онда се тај аргумент може одржати само ако се потпуно изгуби из вида поступак доношења односно измене Устава СФРЈ. — Када се има у виду пристанак, односно једногласност република и аутономних покрајина,⁸ онда се мора закључити да је пуна партиципација република односно покрајина у уставном уређивању заједничких питања у потпуности обезбеђена и да се „преношење“ чак и политички може сматрати излишним.

Много су очигледнији правни приговори који се могу упутити досадашњој пракси, мада треба признати да је њихова вредност дуго потцењивана. Такозвано „преношење“ правних текстова из једног правног акта, често више правне снаге, у други правни акт прикривано мења правну природу „пренете“ норме. То нешто мање пада у очи када се преношење врши између истоврсних аката,⁹ а очигледно је када се ради о различитој врсти правних аката.¹⁰ Тако, на пример, ако се једна уставна норма „преноси“ у закон онда она материјално правно деградира на законску норму. Најдалекосежнија последица тога наступила би када би таква норма постала предмет уставно-судске контроле и када би се евентуалном одлуком утврдила њена противуставност.

„Преношење“ није лишено ни других недостатака који су већ чешће помињани у литератури или друштвеној пракси. Тако се уз постојање тзв. „идентичних норми“ у Савезном и другим уставима развила неуједначена уставно-судска пракса у интерпретацији идентичне уставно-правне садржине. Ово није лишено и значајних штетних правних последица како за опште стање уставности и законитости тако и за само уставно судство.

Залагање за изостављање простог „преношења“ из савезне у републичку односно покрајинску уставност¹¹ никако не би смело да се интерпретира код потцењивања значаја републичке односно покрајинске уставности. Управо садашња ситуација, иако се то на први поглед не чини, стварно смањује значај републичких и покрајинских устава. У немогућности да шире аргументујемо ову тезу указујемо само на једну очигледну чињеницу. — Сви републички, па и покрајински уставни су међусобно толико слични да су разлике заиста минималне. Та сличност није, најжалост, резултат достигнутог степена друштвене хомогенизације на југословенском нивоу него концепције и начина стварног настојања тих докумената.

⁸ Ових других, разуме се, у оквиру утврђеном чл. 398. Устава СФРЈ.

⁹ Из Устава у устав.

¹⁰ Преношење из Устава у закон.

¹¹ Теоријски је могуће замислити обрнут процес.

Иако сам изостављање „преношења“ поменуо само као потребу критичког преиспитивања републичке уставности, она постоји и код савезне. Другим речима, и Устав СФРЈ треба преиспитати да ли и он не садржи норме које по природи материје и уставном положају република, односно аутономних покрајина, припадају њима. Уверен сам да и таквих примера још увек има, нарочито у друштвено-економском уређењу. Дакле изостављање „преношења“ морало би да значи и доста озбиљно „брисање“ из Савезног устава и по овом основу.

4. Традиционално питање са којим се сусреће сваки уставотворац при конципирању устава јесте однос између идејно-теоријског, то јест идеолошко-политичког и институционално-правног аспекта. У свим уставним документима се несумњиво налази и један и други елемент. Због тога се и чини да је сазрело време да се направи напор у редефинисању устава уопште и истакне да је и даље у питању највиши правни акт, али да је то ипак један политичкоправни документ.

Не спорећи, дакле, присуство оба елемента у конципирању устава мора се ипак трагати за сигурнијим критеријумима који би извршили јаснију демаркацију између политичког и у ужем смислу те речи, и уставноинституционалног. У светској уставности има пажње вредних покушаја односно примера и управо на основу њих је могућно дати једну генералну оријентацију, која ће захтевати много креативног напора у својој имплементацији. — У начелу уношења у устав уже политичких ставова, прокламација, премиса треба да буде рестриктивно и треба да испуњава најмање два битна услова. Треба рећи да се ради о дугорочним стратешким опредељењима и да о њима постоји стваран друштвени консензус.

Познато је да свака демократија почива на извесном броју принципа о којима постоји стварна сагласност друштвене већине. Без тога нема демократског легитимитета уставног поретка. У нашем досадашњем уставном равоју се о томе, бар у неким фазама, није увек довољно водило рачуна или, што је још прецизније, није се на одговарајући начин и правовремено реаговало на стварне промене односа друштвене већине према прокламованим основним вредностима. Због тога је заиста неодложно извршити праву селекцију тих основних питања, споразумно али недвосмислено одредити њихову садржину и тек онда ићи на њихову конституционализацију. Конституционализација која би томе претходила, уместо да иза тога следи, учинила би већ постојећу идејну конфузију апсолутно неразумљивом.

5. Имајући у виду структуру свих наших устава, која је, сем ситних детаља, потпуно иста као и Устава СФРЈ као и претходног разматрања о односу политичко-идеолошког и институционално-уставног елемента у Уставном тексту мора се отворити и стручна, па и политичка расправа о карактеру и правној при-

роди Основних начела. Познато је да Основна начела, као Уводни део Устава постоје од 1963. године. То је у поређењу са другим деловима Устава део који се у Уставу из 1974. године релативно најмање по обиму, мада не и по дубини и значају, променио.

Наша уставноправна теорија па ни пракса није потпуно сагласна у погледу карактера Основних начела. Без намере да у овој прилици приказујем варијанте које су у оптицају, поновићу своју стару тврдњу да Основна начела представљају интегрални део Устава и да имају исту правну снагу као све остале уставне норме. Специфична им је функција у томе да служе као основ за тумачење и примену устава и закона, али су обавезни за све и свакога. Директна примена Основних начела на уређивање друштвених односа, међутим, била је крајње изузетна. Тако је још увек изузетак Одлука Уставног суда Југославије о неуставности неких одредаба закона о девизном пословању и кредитним односима са иностранством, која се, између осталог, заснива и на неким ставовима Основних начела Устава СФРЈ.

У највећем броју случајева Основна начела су разрађивана кроз поједине одредбе нормативног дела. При томе се подразумевало да између начела и њихове разраде мора постојати склад. Мада би пажљиви аналитичари и у оригиналном тексту Устава из 1974. нашли тачке где је тај склад нарушен, ситуација је радикално промењена после уставних амандмана из 1988. Од тада постоји очигледан несклад између појединих тачака уставних амандмана и неких битних ставова Основних начела Устава СФРЈ. Најочитији пример за то је положај основне организације удруженог рада као основног облика удруживања рада на друштвеним средствима за производњу и носиоца целокупног дохотка у оквиру III одељка Основних начела Устава СФРЈ, и њеног третмана у амандманима X и XI 1988. Ова унутрашња супротност у самом уставном тексту је доста неуверљиво образлагана политичким ставом да при амандманским уставним променама не треба дирати у Основна начела.

Има залагања за изостављање Основних начела из Уставног текста уопште, те за евентуано проширење преамбуле. Мишљења сам да то залагање није лишено основа, посебно ако се има у виду упоредна светска уставност, па ипак има више слабости него предности. Преамбула се по неким ауторима не сматра делом уставног текста, а од већине аутора се негира њен нормативни, тј. обавезујући карактер. У нашим Основним начелима има елемената револуционарног континуитета који се, баш у раздобљу када је угрожен, и снагом устава мора потврдити. Ту је такође извештан број принципа међународних односа и спољне политике који налазе места у све већем броју савремених светских устава, а који нису повољни да се формулишу и изразе као класична норма.

Међутим, треба садржину Основних начела брижљиво преиспитати нарочито тамо где се у њима налазе извесна идеоло-

шка опредељења, која се од стране људи других мишљења доживљавају као ограничења или наметања. Пример за то може да буде уставна формулација о темељима система васпитања и образовања, где се у таквом својству изричито спомиње марксизам. Исто тако, на приговоре са становишта недоследности у погледу идејног плурализма може се довести у питање већи број формулација из одељка IX Основних начела. — У сваком случају једна пажљива идејно-политичка анализа је неопходна.

При томе треба унапред разјаснити да горња примедба никако не значи да се аутор овог прилога одриче марксизма, односно комунизма као историјског циља. Но, ради се о томе да ли таква опредељења треба унети као обавезујући став Устава који рачуна на најшири друштвени легитимитет или их задржати за један чисто политички документ,¹² који може имати исти, па чак и већи друштвени ауторитет а не бити правно општеобавезни акт.

6. Знатно једноставнији у погледу начелног постављања, али много сложенији у погледу стручне реализације је захтев који се мора поставити пред нормативним делом Устава. — Ако сам се определио за то да изразито политичке, а то значи пре свега, мотивационе и циљне елементе Устава, изразимо кроз Основна начела, онда нормативни део Устава треба потпуно конзеквентно тога ослободити. Ослобађање нормативног дела ових елемената би битно допринело скраћењу нормативног дела¹³ и омогућило да се норма јасније изрази као налог за одређено понашање (ређе) или као прецизна забрана (чешће) одређеног понашања.

Свестан сам да је захтев попут претходног релативно једноставно поставити, али врло тешко потпуно остварити, можда чак и немогуће. Но, овде сада мора да ступи на сцену струка у сцијентистичком смислу, уколико је то у правним наукама опште могуће. Другим речима, правници и то не само стручњаци за уставно право, уз помоћ економиста, политиколога, филозофа, лингвиста итд. — морали би извршити анализу значења сваке одредбе са циљем да се из ње изостави све оно што је у истом акту већ речено, да се мотив и циљ задржи само уколико је елемент жељеног односно нежељеног понашања. — Све то морало би да буде ослобођено политичког туторства, то јест тврдокорног инсистирања на неким синтагмама које имају одређено, или по правилу ефемерно, политичко значење, а у праву чешће изазивају конфузију.

Није нимало безначајно питање преиспитивања терминологије, која традиционално представља слабију страну наших правних текстова. — Треба у пуној мери уважити више пута по-

¹² Програм СКЈ, Платформу ССРНЈ и сл.

¹³ Не треба ни овом приликом заборавити да је Устав СФРЈ један од најдужих устава на свету.

новљен захтев да се учини напор да се наша терминологија приближи међународним стандардима, јер је то заиста предуслов за комуникацију са светом, без које очигледно нема напретка. Али и ту постоји један лимит кога не треба прекорачити. Сваки уставни систем, па и наш, има и неке сопствене феномене који се на специфичан начин изражавају. Ти феномени кад су нови траже и нови израз и у том случају иновација терминологије је неизбежна, али надајмо се, само тамо где заиста друкчије не иде.

7. Још једно од вечних питања, кога не може избећи ни један уставотворац јесте проналажење оптималног односа између реалног и програмског у Уставу. У питању је један комплекс у кога нема једноставних и општепримењивих решења, али зато има доста акумулираног искуства које се не сме заборавити и од чега понављамо само нека општија места.

Предуслов да Устав буде реалан јесте да он изражава на нормативан начин постојеће друштвене односе и да их тако обезбеђује. У том смислу уставотворац мора полазити од „дате“, а не „задате“ стварности. Тога ради многе идеално замишљене, беспрекорно формално-логички изведене конструкције, ако се у својој основи не ослањају на друштвену реалност, немају никакве шансе да постану део стварног уставног поретка. У овом смислу је у нашем друштву извршена и даље се врши друштвено вредна критика не малог броја решења Устава СФРЈ, нарочито у друштвено-економском уређењу. Резултати те критике, али егзактно сумирани и компетентно проверени, морају се уградити у концепцију новог Устава како би се битно повећале његове шансе да он буде заиста реалан устав.

Међутим, само део функције права, а Устава нарочито, је да изрази и заштити одређене, већ постојеће друштвене односе. Други исто тако важан део има динамичку улогу. Упрошћено говорећи, он треба да делује на постојеће друштвене односе вршећи њихово усмеравање односно корекцију. Другим речима, изражавајући комплексно „дато“ он мора обухватити и елементе „задатог“, који у „датом“ морају постојати, иначе припадају примамљивом али нестварном свету маште. Дакле, Устав мора имати и програмски карактер, иначе ће већ у тренутку свог доношења бити фактор друштвене стагнације и противтежа прогресу.

Балансирање ова два само на изглед противречна елемента у нашем уставном развоју очигледно није у низу тачака успевало на прави начин. Данас је део наше стручне, а нарочито шире јавности, посебно критичан према Уставу из 1974, између осталог, због његове превелике усмерености ка будућности. У суштини критика „договорне економије“, слободне размене рада, делегатског система и сл., има као једно од својих битних садржаја управо то. Највећим делом те критике су оправдане јер се заснивају на тврдим фактима које је изродила пракса дужа од

деценије. Другим речима, велика идеја о слободној размени рада као основу за положај за друштво посебно важних делатности — просвета, култура, наука, здравство итд., компромитована је на својим првим корацима неузимањем у обзир стварног стања, па се изродила у сопствену карикатуру. Изгубило се из вида: а) да је степен развијености ових делатности и задовољавања друштвених потреба одређен укупним степеном развоја друштва; б) да је реч о делатностима у којима држава, и као још увек општи репрезентант друштва, мора да задржи и део својих ингеренција и део бриге и в) да је реч о делатностима у којима и даље има и биће купопродајних односа који се у форми слободне размене рада само прикривају и деформишу. Због свега овога, став да се универзално и потпуно самоуправно интересно организовање кроз СИЗ-ове напусти, баш као и предлог из СР Србије да се финансирање ових делатности остварује кроз три извора: буџет,¹⁴ фондови¹⁵ и односима на тржишту — у ствари враћа оптимални однос између програмског и реалног.

8. Још приликом стављања на јавну дискусију преднацрта Устава из 1963, истакнута је теза да устав у социјалистичком самоуправном друштву није само највиши закон земље и обавеза свих и свакога, већ истовремено и повеља социјалистичког самоуправљања. Трагајући за рационализацијом ове идеје, ја сам, а тако је чинио и већи број других аутора, у томе видео покушај превазилажења класичне концепције устава као организационо-конститутивног акта државе. Тако се и у нашој теорији појавило, у другим системима већ раније познат, слоган о уставу друштва уместо устава државе.

Сагледано са ове историјске дистанце и данас изгледа сасвим логично опредељивање да заједно са порастом обима и значаја државе кроз савремени етатизам, свеједно које провенијенције, расте и улога па и обим устава као њеног основног акта. То се у осталом може емпиријски доказати простим увидом у савремене уставе. Велика већина од њих после Вајмарског устава из 1919. године обухвата мањи или већи низ тзв. социјално-економских одредби и тиме битно шири круг уставног регулисања изван оквира које је поставила класична уставност XIX века. — Имајући у виду готово универзалност ове појаве, могло би се закључити да је илузорно, па у ствари и друштвено неоправдано, покушати са било каквим „реновирањем“ лапидарних устава конципираних као органски закон, уз евентуално додавање¹⁶ списка личних права и слобода.

При конципирању Устава из 1974, мада без ширег званичног образложења, отишло се корак даље у смеру који је најав-

¹⁴ У делу који даље има општедржавни карактер.

¹⁵ Који у суштини морају имати изразитије самоуправни карактер него СИЗ-ови.

¹⁶ По правилу у одвојеном акту.

љен Уставом из 1963. Знатно је проширен круг уставног регулисања и обухватио низ односа у основним ћелијама живота и рада¹⁷ и подигнуто је на ниво уставне категорије оно што се у другим уставним системима често уопште правно не регулише. Овакво ширење обима уставног регулисања ја сам покушао да интерпретирам као самоуправно инспирисану оријентацију, и ја и данас мислим да је она то могла бити. — Ако је конституционализација основних односа у раду у друштву по свом смислу, а то би у социјалистичкој самоуправној демократији морало бити тако, обезбеђење у основи једнаког положаја човека, онда управо то треба да буде основна сила друштвене интеграције уместо апсолутне државе.

Но и овог пута „лукавство историје“ је надмудрило „лукавство ума“ па су уместо жељених наступиле нежељене последице, које при постављању уставних решења из 1974. нису довољно уважаване. Широка конституционализација, иако самоуправна по вокацији, претворила се на неколико битних тачака, упркос благовременим упозорењима стручњака којима се и аутор од почетка придружио, у казуистику која се не само појавила као сметња стварној животној динамици, већ и као извор пролиферације нормативизма. Размере до којих је тај нормативизам брзо нарастао постале су забрињавајуће и убрзо је постало јасно да и он без обзира да ли носи самоуправљачки или државно правни предзнак у ствари представља ренесансу етатизма са „гримасом самоуправљања“.

Имајући у виду скицирани процес, који је, разуме се, далеко сложенији и заслужује темељиту посебну студију, мора се подвући захтев за преиспитивање обима уставног регулисања, са јасном оријентацијом на његово сужење. Ни ту нема места илузији о лапидарном уставу од неколико десетина чланова јер истинит устав мора бар у основи одразити надасве компликовану истину о Југославији као држави и друштву, али се сигурно морамо исписати из „клуба рекордера“ по дужини уставног текста у коме сада заузимамо врло високо место.

Да би се овај циљ постигао, од бројних „метајуристичких“ фактора поменућу само један који је толико очигледан да се не може мимоћи. — Нема битне рационализације уставног система, па ни прања у целини, без далеко већег степена међусобног поверења, кооперативности и солидарности међу свим носиоцима овлашћења и договорности, а посебно међу руководством република, од онога које данас постоји, или готово да не постоји. Неповерење рађе инсистирање на „писменом доказу“, на детаљу, на предвиђању сваке евентуалне могућности и конструкцијама у које по сваку цену треба стрпати живот. То је и извор сваке казуистике и лимит њеног дејства. То је пут који води у незаконоње снабдевено низом закона који се не поштују. Ако овде дру-

¹⁷ Основна организација удруженог рада, месна заједница,

штвена политика не послужи успостављању права, онда ће саввим сигурно утрти пут неправди.

9. Првобитна намера аутора овог текста није била да улази у мериторно разматрање о било којем од питања која су заправо суштина расправе о концепцији новог устава. Не због тога што такве расправе сматрам некорисним, напротив, него због тога што сам претходно скицирана питања схватио као прелиминарна за успешно расправљање о садржини. Али поред те намере, бар постављање неких кључних питања садржине није могуће избећи а да се читава расправа поводом концепције устава не сведе на школстичко надметање у стилу „елегантне јуриспруденције“.

Можда ће се учинити претераним ако кажем да поред наизглед опште сагласности око карактера друштвеног уређења које треба да учврсти и даље развија нови Устав у јавности су у оптицају многе тезе које ту сагласност претварају у празну флоскулу. Полазни став, који се ипак не доводи у питање јесте да наше друштво јесте, односно треба да буде друштво социјалистичко и самоуправно. Али, да би се обезбедио консензус друштвене већине око кључних питања, без чега нема ни теоријске могућности за демократију, ипак је неопходно да Устав садржи елементарну дефиницију ове две одреднице — социјализам и самоуправљање. Овде већ настају спорови који се уколико више умножавају уколико се покушава да конкретизује начелно опредељење.

У постојећем Уставу је направљен напор да се у Основним начелима овај тежак задатак обави, али су збивања у светском социјализму, а у нашој земљи посебно, довела у питање низ тамо постављених теза. — Пре свега се данас са разлогом мора приметити да је актуелније него икада раније вратити се великој идеји Програма СКЈ да не постоји „лагер социјализма“¹⁸ и „капитализма“, већ да је социјализам „светски процес“. Не изгледа ми нимало депласирано подсетити и на то да у таквом схватању социјализам и капитализам нису одвојени пре свега државним границама, него квалитетом живота човека. Због тога се у племенитом смислу те речи још далеко изразитије морамо вратити ослободилачкој и хуманистичкој суштини социјализма и констатовати да ће она бити остварена, односно општа криза социјализма бити превазиђена, само уколико социјализам стварно постане светски процес.

У том смислу, ми наше критеријуме социјализма морамо поставити као део светског процеса и мерити светским мерилима. — Ако је грађанско друштво започело, па чак у основи и довршило политичку еманципацију човека, онда ће социјализам испунити своју историјску мисију, једино ако, не на рачун нега-

¹⁸ Лагер је кованица која стравично подсећа на искушења великих и малих гулага.

ције остварене политичке еманципације, него уз њену потврду и обогаћивање, комплетира процес ослобођења човека његовом економском еманципацијом. Упростио говорећи социјализма има и биће толико колико је политички еманципован човек постигао у својој друштвено-економској еманципацији. Ако је основа тога процес ослобођења рада, онда то може да издржи критику историје једино ако значи ослобођење од беде за друштвену већину, не у некој далекој будућности него данас и овде. У том смислу поново основни критеријум социјализма постаје друштвено-економски, али не мерен експанзијом оних облика својине за који се претендује да имају социјалистички предзнак, већ стварним друштвено-економским положајем човека. То је „враћање“ на праву меру и корен аутохтоног марксистичког поимања и социјализма и друштвеног развоја уопште — на човека као корен и меру свих ствари.

При оваквом приступу заслужила би нарочиту пажњу једна идеја која се у клици већ садржи у тексту Основних начела о томе да је читав друштвени систем у служби човека, а не од њега отуђена и њему супротстављена сила. Потпунија разрада ове идеје би још више него неке прагматички инспирисане дискусије показала да је и питање својине изведено питање, а не „питање свих питања“. Гигантски процес концентрације капитала, али и производње и промета је у целом свету већ поодавно потиснуо питање формалног носиоца права својине у други план. Нашој теоријској мисли припада већ помало заборављена заслуга да је скоро прва у свету, међу марксистички оријентисаним ауторима, открила ову појаву, али се нажалост из тога нису извукле довољно далеке конзевкенце. Отуда у нашој пракси па и теорији пренаглашавање значаја својинских облика за карактер друштвеног система уопште. — Разуме се да би било дубоко погрешно ако би се после ових упозорења извукао закључак о безначајности облика својине за карактер друштвеног уређења. Али је сасвим извесно да се више не може одржати формула о томе да је друштвена својина једино могућ друштвено-економски основ социјализма. Шта више постаје јасно да је у друштвеној пракси својински монизам, било у форми државне било у форми друштвене својине, својим негативним елементима почео да доводи у питање социјализам као друштвено уређење, па чак и реалност сваке социјалистичке опције.

Пошто смо амандманима из 1988. године снажно потврдили оријентацију на напуштање својинског монизма као јединог друштвено-економског основа социјализма, било би сада неопходно изричито, и то међу првим тачкама Основних начела, потврдити својински плурализам, али на један начин који би успешније него до сада изразио све постојеће облике својине, па чак и отворио просторе за будуће, али уз једно поновно разматрање, на новим основама, тезе о својини као социјалној функцији.

У доба када је већ почело унутрашње растакање класичне капиталистичке приватне својине и раздвајањем носилаца својинског права од носилаца управљања својином¹⁹ јавила се солидаристичка теорија која је уграђена и у неке од најзначајнијих уставних текстова.²⁰ Према њој, својина јесте најважније и заштићено право али и дужност власника да је користи у складу са друштвеним интересима. Све код нас постојеће облике својине, а посебно друштвену својину, ако бисмо успели да подвргнемо том захтеву, добили бисмо стварну равноправност свих својинских облика и гарнатовани својински плурализам.

У овој фази друштвеног развоја, у условима тржишног привређивања, само кроз стриктно једнак положај свих облика својине, од друштвене до класичне индивидуалне приватне својине ситног робног произвођача, могућно је да својински плурализам води богатом друштву. Богато друштво треба разликовати од друштва богатих појединаца, јер ово друго заиста историјски треба да припада прошлости, док је ово прво услов да човек осети да је социјализам заиста по мери човека најзад почео да добија људски лик.

Унапред прихватам све приговоре да ове контемплације не пасују у досадашње представе о социјализму, али припадам онима који социјализам никада нису нити схватили као „остварење идеала“ већ откривање законитог кретања друштва кроз историју. Ако нам је количина знања и способност промишљања до сада омогућавала само „откривање“ оних модела који у друштвеној пракси нису оправдавали очекивање друштвене већине, којој су требали да донесу срећу, онда је крајње време да уложимо напор у тражењу нове праве истине о кретању савременог света, која једино и може бити тај нови социјализам.

10. Данас више никога не треба уверавати у истину да су не само путеви до социјализма различити него и да су сами социјализми различити. Уосталом друштвено уређење сваке земље је „einmalig“²¹ чак и када је копија неког узора. Тога ради, дефинисати наше друштвено уређење само као социјалистичко, било би у најмању руку недовољно. Зато се морамо уставно одредити и према његовом другом битном атрибуту — самоуправно.

Сви, или бар убедљива већина аутора, не само код нас, наше самоуправљање везују искључиво са друштвеном својином. Из тога се данас масовно извлачи закључак да, будући да је ранија разрада концепције друштвене својине пропала или је на „најбољем путу“ да тако буде, онда је и са самоуправљањем готово. То је у извесном смислу тачно само ако је реч о некој врсти „самоуправљачког романтизма“, који је пратио његове прве

¹⁹ То је нарочито раздобље првих деценија нашег века.

²⁰ Као класичан пример узима се Устав Немачке од 1919. познат као Вајмарски устав.

²¹ Једаншутно, непоновљиво.

деценије и који је снажно утицао и на уставна решења 1971. и 1974. године. Осврћући се самокритички на сопствене заблуде и ја сам мислио да је нормативним механизмом било могућно обезбедити стварно подруштвљавање својине, без да се при томе прође кроз калварију немилосрдне конкуренције разних облика својине на тржишту које признаје само економску ефикасност. Ради тога сам се и придружио ауторима који су већ почетком 70-их сматрали да постоје реалне шансе израстања самоуправљања у глобалан систем друштвених односа у раду и управљању друштвеним пословима.

Међутим, деформисани односи економије преображеног дирижизма или још боље етатизма, који се доста успешно „ослободио“ и елементарне демократске контроле, су заправо направили неку врсту „потрошачког самоуправљања“ у друштвеној основи уз преношење бриге о производњи на апстрактно друштво. Овакву ситуацију је искористила бирократија, потпуно свеједно да ли организовано или свесно²² или стихијски и имитацијом примера²³ да „покаже“ да је самоуправљање могућно само „по остатку“, то јест у сфери личних доходака односно њиховог мањег дела и заједничке потрошње, док стратешке одлуке стварног располагања дохотком морају остати у рукама „изабраних“. Уосталом поновила се стара истина да политичка и финансијска моћ, плус монопол на кадровској политици, неизбежно иду заједно. Из овога гвозденог загрљаја бирократије самоуправљање може да изведе само тржишно привређивање и стварна самосталност свих привредних субјеката.

У огромном корпусу кога чине све јединице привређивања засноване на друштвеној својини, могућно је и неопходно, утврдити права и обавезе које ће гарантовати самостално сваког привредног субјекта и његову одговорност према друштвеној целини. То што није до сада постигнуто се у високој мери може ставити на „терет“ недовољно разолутним нормативним решењима у погледу економске одговорности субјеката привређивања, али још више читавој свеопштој пракси политичке арбитражности која је увек успевала да своју интервенцију да до одговорности не дође прикрије „бригом“ за опстанак предузећа, „бригом“ за радника и сл. Све ово овако речено је извесно упрошћавање али у основи тачно, јер без економске самосталности предузећа нема простора ни за самоуправљање у њему. — Мишљења сам да су ово у основи ставови који су превладали у нашој друштвеној клими, па их зато шире не елаборирам.

Нема, међутим, јасног одговора шта значи плурализам својинских облика за самоуправљање. Већ је на први поглед јасно да се у различите својинске односе не може пресликати структура самоуправљања настала у друштвеној својини. У против-

²² У шта мање верујем.

²³ За то је врло лако наћи доказе.

ном, или би се самоуправљање претворило у фарсу или би стварно нестало плурализма својинских облика. Због тога се најпре поставља и питање исправне номинације, које није само термилошке природе. Да ли се у приватном или мешовитом предузећу може говорити о самоуправљању или је ту примерније стварности говорити о саодлучивању? — Не нудим никакав децидан одговор, али истичем да се у складу са схватањем сваке својине као права али и дужности може говорити и о обавезама власника да на адекватан начин ангажује и раднике у управљању а пре свега у одлучивању о резултатима рада. У том погледу има више искуства у развијенијим земљама капитализма него у тзв реалном социјализму.

Ако би се изнети приступ операционализовао, да ли би то значило да је друштво изгубило самоуправни карактер? — По мом суду, не, под условом да се под тим не подразумева само остварено стање већ пре свега правац развоја чији је циљ коначно ослобођење човека од свих облика његове отуђености.

11. У претходном тексту издвојио сам само два садржинска питања од пресудног значаја за нови Устав. То свакако не значи да је тиме списак круцијалних питања завршен, већ можда само отворен. Поред оволике ужарености расправа и конфронтација о карактеру нашег федерализма, политичком плурализму и бројним другим питањима излишно је и покушавати да набројим сва значајна питања о којима се мора јасно изјаснити нови Устав СФРЈ. Уосталом, поред евидентног кашњења већ и прве формалне радње за доношење новог Устава СФРЈ су започеле, па је све ово већ на изврстан начин учињено. Спречен здравственим невољама да лично учествујем на цењеном скупу који у право време организује Црногорска академија наука и умјетности, унапред захваљујем свима који се буду осврнули на мој скромни прилог, а посебно онима који га буду аргументовано критиковали.

Aleksandar Firc

A REVIEW OF THE CURRENT CONSTITUTIONAL-LEGAL SITUATION IN YUGOSLAVIA

— Summary —

According to the evaluation that results from the analysis of provisions of constitutional-legal deeds which are formally in force, the basic characteristic of the current constitutional-legal situation in Yugoslavia is its lack of codification and internal contradiction. The 1974 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia is formally still in force but it has undergone essential changes. The first group of those changes is represented by the 1981 and 1988 Constitutional Amendments. While the 1981 Constitutional Amendments have only caused some slight changes relating to the duration of

the terms of office of some federal officials and the restriction of eligibility for reappointment, the 1988 Amendments have introduced relatively significant changes, in particular in the socio-economic system. The 1988 Legal and Technical Amendments have explicitly abolished, changed or complemented more than one fourth of the constitutional provisions. The second group of changes is also linked to the 1983 Amendments but these changes have not explicitly been accentuated in the text of the Amendments — they result from the interpretation of the entire text of the Constitution and the Constitutional Amendments. These changes also predominantly refer to the socio-economic system, but some of them have ascertained possibilities for socio-important changes in the political system as well. Nevertheless, the most significant changes have been provoked by the new republic constitutionality in 1990. This has actually suspended the effect of the entire Constitution of Yugoslavia in a large part of national territory. The initiatives taken for constitutional changes at the federal level are unsynchronized and are developing very slowly. The situation relating to constitutionality in Yugoslavia has therefore almost reached full unconstitutionality.