

Проф. др Балиа Шпадијер

ФЕДЕРАЛНО-КОНФЕДЕРАЛНИ ЕЛЕМЕНТИ У УСТАВУ СР ЈУГОСЛАВИЈЕ

Доношење дефинитивне оцене о значају и примени Устава Савезне Републике Југославије још увек је рано. Такође многа научна истраживања и пројекти, из области нарочито федерализма, тек су на почетку.

У нашем прилогу анализираћемо основна питања уставног концепта федерације и федералних односа, са посебним акцентом на постојеће федералне и конфедералне елементе у Уставу Југославије. Историјска разматрања су релевантна. Међутим, с обзиром на тему и намену прилога нећемо се њима бавити.

Заиста је тешко до краја и механички одвојити елементе федерализма и конфедерализма у Уставу који се опредељује за федерални концепт. И федерални и конфедерални елементи се преплићу и чине један противречан однос који ствара тензију и поремећаје у функционисању федерације. Неки су поремећаји већ реални, а други само потенцијални. И поред тих ограничења, која смо унапред навели, издвојићемо, неке карактеристичне елементе конфедерализма и федерализма у Уставу Југославије.

Федерализам се поново враћа у свој својој величини и постаје поново актуелан. На моменте изгледа да читави континенти (Споразум о економској заједници САД, Канаде и Мексика) или делови континента (као што је споразум у Мاستрихту о формирању Европске Уније) прихватају федерализам као једино решење, што је најбоља потврда нових тенденција у савременом федерализму.

С друге стране, постоји и супротан процес. Не игром случаја распале су се три федерације, и то све три бивших социјалистичких држава, СССР, Југославија и Чехословачка.

У исто време на тлу Балкана паралелно са распадом социјалистичке Југославије формира се нова федерална држава СР Југославија.

У својој природи, још од свога настанка, пре два века, федерализам крије у себи извесну флуидност која неминовно ствара тешкоће у покушајима његовога дефинисања. Можда је најбоља дефиниција федерализма до сада она да је федерализам „јединство у разликама“. У самој природи федерализма лежи компромис и смисао за заједништво. Ова дефиниција је довољно широка да у себе укључи различите облике федерализма од савезне државе до савеза држава. Када бисмо желели да федерализам представимо описно, могли бисмо да га представимо као једно клатно у центру чија је путања федерална држава, а крајње тачке те путање чине унитарна држава односно конфедерација. И поред термилолошких тешкоћа и различитих правних и политиколошких школа, сматрамо да је могуће дати дефиницију федерализма која може да задовољи основне критеријуме науке и олакша нашу анализу. Федерација је савезна, суверена држава, састављена од чланица федерације, две и више, које се различито називају (државице, кантони, земље, републике). Оне имају висок степен самосталности, аутономије и утицај на одлучивање у федералним органима. Односи између федерације и федералних јединица регулисани су највишим нормативним актом — уставом. Према томе, федерација није облик децентрализације, као што је то локална самоуправа или територијална аутономија. Она је државноправни и политички, економски и културни облик интеграције на територијалној основи.

Све нам указује да је тачна она констатација да федерализам није статична категорија, већ један динамички чинилац који се налази у сталним променама и прилагођавањима. Историја федерализма нам показује да оне федералне државе, односно федерализам, који изгубе гивкост и способност мењања и прилагођавања своје структуре променама у датоме друштву — постаје кочница развоја дате заједнице. Тада се у оквирима федерализма јављају јаке центрифугалне силе све до сепаратистичких снага, које доводе у питање основне темеље федералне државе. Ове процесе бисмо могли да означимо као први поступат федерализма.

Други је — нема правог федерализма и федералних односа без демократије и слобода и права човека и грађанина. Криза у федералним односима је најпоузданији показатељ дубоких поремећаја у сфери демократских односа. Стања федералних односа су као неки модерни сеизмографи, који на најбољи начин региструју потресе у дубоким слојевима друштва, потресе који тек касније избијају на површину.

И трећи — постоје два типа федералне државе. За први тип, класичну федералну државу, која је формирана на основама једнонационалног друштва, типичан пример су СР Немачка, Аустрија и сл. Други тип федералне државе има за своју основу вишенационалну структуру датог друштва две или више нација. Типичне су у том погледу данас Индија и Канада, а некада

су били Југославија, СССР, Чехословачка и сл. Овај други тип федералне државе је отворенији и пријемчивији за прихватање конфедералних елемената у своју структуру. Таква федерална држава има још један додатни циљ, а то је: да буде државно-правни оквир за решење националног питања. Зато је тај тип федерације сложенији и више подложен удару центрифугалних и сепаратистичко-националистичких снага, те стога мора да у себи има изграђени механизам решавања националног питања и одбране од сепаратистичког национализма.

1) Уставни концепт федерације

Може се тврдити да су уставотворци у току рада на Уставу СР Југославије имали стално у виду све узроке и последице распада Југославије, а нарочито конфедерални карактер Устава СФРЈ од 1974. године. Зато је била и разумљива њихова тежња да нови Устав ослободи од свих оптерећења Устава од 1974, а нарочито конфедерализма, идеолошких одредница, партијско-политичких ставова итд. Намера уставотвораца је била да се напише устав модерне федерације, да се изразимо терминологијом која је тада често употребљавана. У којој су мери у томе успели, а која су питања остала нерешена и отворена или се у самој примени устава стварају, анализираћемо касније. Међутим, треба стално имати у виду политичке, економске и међународне прилике у којима је Устав писан и усвајан. Као и велике разлике, политичке и идеолошке, између политичких странака и у јавности о начину формирања и организацији власти будуће државе, које су остале све до данас.

Савезна Република Југославија, као федерална држава, настала је, као што у преамбули Устава пише, „добровољним удруживањем Републике Србије и Републике Црне Горе“. СР Југославија је дефинисана као суверена савезна држава заснована на равноправности грађана и република-чланица (чл. 1. Устава СРЈ). Затим, Устав одређује да Југославију сачињавају две чланице, Србија и Црна Гора. Југославија је отворена федерација, што значи да јој могу приступити и друге чланице, по поступку предвиђеним Уставом. Територија Југославије је јединствена. Основ власти чине грађани. Устав Југославије, такође, наводи основне принципе на којима се заснива уставни, политички и економски систем земље. То су елементи класичног демократског вишепартијског плурализма, систем поделе власти, парламентаризам, основ власти је грађанин, федерализам, корпус људских права и слобода, права националних мањина, плурализам облика својине итд.

За анализу федерално-конфедералног модела нашега Устава од битног је значаја каква је позиција република, чланица федерације и њихови односи са федерацијом. Устав Југослави-

је, у члану 6. изричито дефинише републику као државу у којој власт припада грађанину, али исто тако уставотворац је унео одредбу од значаја за федералне односе, која гласи: „Република је суверена у питањима која нису овим Уставом утврђена као надлежност СР Југославије“ и, у складу са тим, односно на основу те одредбе, предвиђа се право републике да самостално утврђује своју уставну организацију власти.

Анализа федерализма и федералних односа захтева да стално имамо у виду чињеницу која је незаобилазна у овој анализи, а то је да је Устав Републике Србије, усвојен скоро две године (септембар 1990) пре Устава Југославије, у ствари док је Устав СФРЈ од 1974. године био на снази, а да је Устав Црне Горе усвојен октобра 1992. године, значи након усвајања Устава СР Југославије. То је довело до одређених значајних разлика између неких уставних решења у Уставу СРЈ у односу на уставе република, а посебно у односу на Устав Србије, о чему ће касније бити више речи.

2) Елементи конфедерализма

Познато је да нема „чистог“ модела федеративне државе, неке федералне државе се приближавају у том моделу. Постоји неколико основних принципа или елемената који карактеришу федералну државу, као што су сувереност федералне државе, самосталност и аутономност федералних јединица, устав федералне државе, дводомност, изборни механизам који обезбеђује равнотежу између малих и великих чланица федерације, одређени систем извршења савезног законодавства итд. Уколико се пређе ова граница, доводи се у питање федерални карактер државе.

Устав Југославије и два републичка устава полазе од суверенитета народа и истичу да власт припада грађанину. Међутим, ни Устав Србије ни Устав Црне Горе нису могли, или прецизније: нису желели, да елиминирају национални карактер своје државности; пошто су то урадили у нормативном делу, онда су задржали у преамбули својих устава. У оба републичка устава истиче се национално и државно као основа на којој су формиране обе државе, Србија и Црна Гора.

У преамбули Устава Србије пише о слободарској, државотворној традицији. . . , затим о „демократској држави српског народа“. А у Уставу Црне Горе пише о историјском праву црногорског народа на сопствену државу. Међутим, карактеристично је да ови ставови (из преамбула) о националном карактеру држава нису добили своју конкретизацију у нормативном делу устава, чак напротив! Тако Устав Србије у нормативном делу дефинише републику као демократску државу својих грађана, који у њој живе, а Устав Црне Горе констатује да „сувереност

припада грађанима“. По нашем мишљењу, у питању оснивања република-држава Србије и Црне Горе, чланица федерације, оба републичка устава истичу и полазе од националног суверенитета, и самоопредељења народа, да би у нормативном делу својих устава прокламовали суверенитет грађана.¹ Да ли ће се овакав прилаз, који садржи одређена двојства и противречности, претворити у отворено питање и изазвати поремећаје у функционисању федерације — остаје да се види. Јер има појава, у политичком животу обе републике, да се често говори о само српској држави, или црногорској држави и сл., као националним државама, а не државама грађана. За потврду таквога става може да нам послужи и текст из преамбуле Устава Црне Горе, у којој пише: „На основу историјског права црногорског народа на сопствену државу“, као и „на основу одлуке грађана да Црна Гора као суверена и равноправна република настави да живи у заједничкој држави Југославији“.

Изгледа нам да се питање носиоца суверенитета у федералној држави стално изнова поставља. Да је то тако показују нам решења у Уставу Југославије, који је федерацију дефинисао као „суверену савезну државу“. Али није могао да избегне уступке републичком суверенитету, одређујући републику као државу у којој власт припада грађанима.

Када се говори о конфедерализму и његовим елементима у Уставу, стално треба имати у виду одредбу Устава да је садашња Југославија настала „удруживањем“ две републике, државе, Србије и Црне Горе, а не путем уједињавања, спајањем у целину, или директно израженом вољом грађана. Зато није случајно да је у том делу Устав ближи конфедералистичком концепту, него федералистичком. Такав ток ствари је и последица фактичке ситуације у којој је извршено удруживање две републике. Оно је извршено преко република, које су тада фактички биле више суверене, националне државе, него чланице распадајуће федерације. Наиме, републике су у то време преузеле многе функције федералне државе и њених органа.

Устав СРЈ полази од подељене суверености и од решења које постоји и у неким федералним државама, а које је компромис између два супротстављена схватања о суверености у савезној држави.² Тако, на пример, у швајцарском уставу од 1874. године записано је да су кантони „суверни уколико њихова сувереност није ограничена савезним Уставом“ (члан 3). Слично је решење било и у уставу СССР-а од 1936. године.

Једно од најосетљивијих питања федералне државе је питање заступљености федералних јединица у органима власти федерације. Скоро да некога општег правила нема. Примери фе-

¹ Види о томе: Др А. Фира, *Уставно право СР Југославије*, Том I, 1994, стр. 252.

² Види о томе: Др М. Јовичић, *Савремени федерализам, упоредно-правна студија*, Савремена администрација, Бгд., 1973, стр. 27.

дералних држава у свету су бројни — САД, Немачко Царство (1871—1918), СССР по уставу 1936, устав СР Немачке од 1950. и Швајцарске од 1874. године итд. Пример супротне оријентације, у коме је заступљеност република претворена у апсолутно правило и подигнута на ниво догме био је Устав Југославије од 1974. године, чиме је сама федерација изменила своју природу и постала конфедерација. Али и у Уставу Југославије налазе се поједине уставне одредбе о заступљености република, које иду изван оквира класичне федерације.

Несумњиво је да су се елементи конфедерализма нашли у Уставу Југославије у већој мери него што је то могло да се очекује с обзиром на негативна искуства са Уставом од 1974. године.

У федерацијама се питање заступљености република-чланица, односно њихових представника у федералним органима, јавља као једно од најзначајнијих и најкомпликованијих питања. Оно је нарочито заострено када је у питању федерација састављена од више федералних јединица, неједнаке величине, становништва, броја гласача, економске снаге и сл., а да су те јединице истовремено равноправне. Поставља се питање: шта ће се десити ако се представничка тела компонују само на основу величине бирачког тела. Тада ће велики надгласати мале. Или ако се призна апсолутна једнакост, без обзира на величину бирачког тела, као што је био случај у Уставу од 1974. године. Онда су оштећене веће федералне јединице. Ово су све отворена питања устројства федералних органа, пре свега представничких тела о којима је расправљала Велика конвенција одржана у Филаделфији пре више од 200 година, када је писан амерички устав.

Устав Југославије у одредбама које се односе на изборе за Савезну скупштину предвиђа да чланица федерације Црна Гора добија одређене предности, с обзиром на своје знатно мање бирачко тело у односу на бирачко тело Србије, приликом избора посланика за Веће грађана. Према Уставу, предвиђено је да: „Веће грађана сачињавају савезни посланици изабрани у републикама-чланицама, на непосредним изборима, тајним гласањем, тако што се по један савезни посланик бира на 65.000 бирача, с тим што се у републици чланици бира најмање 30 посланика“ (став 2. члан 80 Устава СРЈ).

У свету постоје федерални уставни који такође дају одређене предности мањим чланицама федерације и у случају избора за доњи дом, који треба да представља једнако све грађане федерације. Само се поставља питање граница тога компромиса, јер он може да доведе у питање друге принципе федерализма, као и правну једнакост грађана.

Двodomност је један од постулата федерализма, већ 200 година од усвајања Устава САД, мада има и федералних парламената који нису дводомни. Устав Југославије предвиђа да Ве-

ће република, као други дом, чини по двадесет посланика из републике-чланице (став 3. члана 80. Устава СРЈ). Овакво решење, по нашем мишљењу, одговара концепту федерације засноване на равноправности чланице федерације. Међутим, постоји један други проблем везан за статус савезних посланика у Већу република који садржи конфедералне елементе. У самој позицији посланика има одређених недоречености које асоцирају на решења из Устава из 1974. године. Прво, избор и престанак мандата савезних посланика у Веће република уређује се законом републике-чланице (Став 2, члан 81. Устава СРЈ). Као што је познато, такво решење је довело до блокаде рада Већа република, јер према Закону Републике Србије о избору народних посланика (С. Г. бр. 79) кад дође до распуштања Народне скупштине престаје и мандат савезним посланицима у Већу република изабраним из те републике. И друго, одредба Устава да: „савезни посланици у Већу грађана опредељују се и гласају по сопственом уверењу“ (став 2. члан 86. Устава СРЈ). Поставља се питање, с обзиром да је ова уставна одредба изричито предвиђена за посланике Већа грађана, да ли то значи да је за посланике у Већу република могућа и примена неке врсте императивног мандата! Да постоје такви елементи показују и одредбе Устава о томе да посланици у Већу република представљају републику-чланицу у којој су изабрани (став 1. члан 86. Устава СРЈ).

Начин одлучивања у федералном парламенту је увек било питање око кога су се у свакој федерацији водиле велике расправе. Како спречити надгласавање великих на рачун малих, или обрнуто? Како уопште омогућити формирање солидне већине која и управљала земљом? Како у тој ситуацији да се понашају политичке странке? Какву већину увести приликом одлучивања у скупштини — просту или квалификовану? Постоји још низ отворених питања, ми смо навели само нека.

Устав Југославије предвиђа и гласање по већинском принципу у оба дома и гласање квалификованом двотрећинском већином. Међутим, Устав у одређеним случајевима, када се одлучује о питањима из члана 77 тачка 2, 3. и 4. Устава, *на захтев скупштине републике-чланице* (подвукао Б. Ш.), у Већу република се одлучује двотрећинском већином, а у Већу грађана већином гласова. На тај начин у систем одлучивања на нивоу федерације директно се уводи скупштина једне од република, која преко Већа република може да спречи доношење одређених важних одлука и закона од стране Савезне скупштине, чиме се уводе елементи конфедерализма. Ова одредба Устава евентуално би могла да се прихвати када су у питању одлуке о рату и мигру, или пријему других република-чланица у федерацију; међутим, претња блокаде рада савезног парламента се јавља у области савезног законодавства, усвајања савезног буџета, склапања међународних уговора.

Интересантна и недовољно објашњена чињеница је да Устав Југославије не предвиђа институцију председника Савене скупштине. По нашем мишљењу, у оваквој двојној федерацији оваква институција би имала своје место и оправдање.

Скрећемо пажњу на још два значајна елемента конфедерализма која су садржана у Уставу Југославије. Први, се односи на одредбе о промени Устава. У овом домену Устав садржи низ одредби које су конфедералног карактера. Устав предвиђа да уколико се жели промена појединих одредби Устава, потребно је да се о предлогу за промену изјасни двотрећинска већина у Већу грађана. Али за приступање промени Устава (чл. 1, 2, 3, 6, 7, 77, 140. и 141) потребно је да се сагласе скупштинске република-чланица. То значи да нема промене Устава, ако то не жели једна од две чланице федерације. Промена Устава је усвојна када се са текстом које је усвојило Веће грађана сагласе скупштине република-чланица (став 2. члана 141. Устава СРЈ). У случају промене Устава могла би се прихватити одлучујућа улога Већа република; међутим, то није случај — одлучивање је пренето у Веће грађана, али промена не може да се изврши без сагласности обе републичке скупштине.

Други је — одредба Устава која предвиђа да Председник Републике и председник Савезне владе *по правилу* (подвукао Б.Ш.) не могу бити из исте републике (члан 97. став 3). Ова уставна одредба је већ изазвала политичке сукобе и различита тумачења. У оваквим „нејасним“ формулацијама могу да се крију многе замке будућег функционисања федерације. За сада, „по правилу“ значи да није обавезно; међутим, с обзиром на двочланост федерације и однос политичких снага, има много елемената да се ова одредба тумачи као општеобавезна.

3) Федерални елементи

У целини гледано, с друге стране, евидентан је напор уставотвораца да конституишу савремену и ефикасну савезну државу. Таква тенденција и напор највише долазе до изражаја приликом одређивања надлежности федералне државе, у одељку IV, као и у другим деловима Устава. Устав је настојао да то обезбеди у одредбама о хијерархији правних аката, заштити уставности и законитости, посебно путем одлучивања Савезне скупштине, Савезне владе, Председника Републике, функцијама правосудних органа, а посебно надлежношћу Савезног устава итд.

Анализирајући Устав Југославије, може се констатовати да је у погледу утврђивања надлежности федерације и начина извршавања савезних закона и других прописа, конституисана јединствена савезна држава. Навешћемо само основне функције нове федерације. То су: корпус о слободама, правима и дужностима човека и грађанина, одредбе у области економских одно-

са, о јединственом тржишту, о правном положају предузећа, о монетарном, банкарском, девизном спољнотрговинском и девизном и царинском систему, о научно-технолошком развоју, о великим техничко-технолошким системима, о међународним односима, о одбрани и безбедности, о финансирању федерације итд. (члан 77. Устава СРЈ). У погледу извршавања савезних закона Устав СРЈ предвиђа, са уставноправне тачке гледишта, једноставан и ефикасан систем извршавања савезних закона. У члану 77. наводи се ко доноси и извршава савезне законе и друге прописе и обезбеђује њихову уставносудску и судску заштиту. Конзистентност правног поретка је обезбеђена одредбама о супрематичности савезног Устава, и то у одредбама да: устави република-чланица, савезни закони, закони република-чланица и сви други прописи и општи акти морају бити сагласни са Уставом Савезне Републике Југославије; затим, закони, други прописи и општи акти у републици-чланици морају бити сагласни са савезним законом; на крају, прописи и други општи акти савезних органа морају бити сагласни са савезним законом (види чл. 125. Устава СРЈ). Као један од главних гараната заштите уставности и законитости предвиђен је Савезни уставни суд. Он располаже веома широким скалом надлежности, која се креће од одлучивања о сагласности устава република-чланица са Уставом СРЈ, затим закона и других прописа са Уставом СРЈ и са потврђеним и објављеним међународним уговором, као и о сагласности закона и других прописа република-чланица са наведеним законом, и одлучује о забрани рад политичких странака и удружења грађана. Савезни уставни суд има надлежност одлучивања о уставним жалбама због повреде функција обезбеђивања слобода и права грађана утврђених овим Уставом и савезним законом (види члан 124. Устава СРЈ).

Устав Југославије је такође предвидео да ако Савезни уставни суд својом одлуком утврди да не постоји сагласност појединих одредаба устава републике-чланице са Уставом Савезне Републике Југославије, те одредбе устава републике-чланице престају да важе после шест месеци од утврђивања несагласности, ако се у том року не отклони несагласност. С обзиром на неусклађеност устава република-чланица са Уставом Југославије, а посебно Устава Републике Србије, који је донесен скоро две године раније од Устава Југославије, наведене одредбе Устава Југославије о његовом праву да одлучује о сагласности Устава са Уставом Југославије представљају један од најзначајнијих института успостављања јединства правног поретка. Међутим, потребно је напоменути да до сада Савезни уставни суд није користио ово своје право.

У тежњи да се ојача позиција федералних органа, у Уставу је предвиђен за Савезну владу канцелар-принцип по угледу на Устав Немачке. Војна сила, која је важан чинилац јединства

државе, па и федералне, Уставом је постављена као потпуна надлежност федерације.

4) *Да ли је могуће превазилажење
конфедералних елемената?*

Устав СРЈ, као што смо показали, конституише савезну државу, али са елементима конфедерализма који у будућности, а нарочито у самој примени Устава, могу да представљају један од фактора сукоба и блокада на федералном и републичком нивоу. Такве елементе конфедерализма, које бисмо могли да назовемо „заштитне клаузуле“, према Уставу могу да користе обе чланице федерације, мада је реално очекивати да се њима у знатној мери више користи, а зато су у највећој мери и унесене у Устав, мања и економски слабија чланица федерације. Елементи конфедерализма носе у себи опасност да буду тако тумачени или тако употребљени да се проблеми који би у вези са тим настали не решавају уставноправним путем, већ се претварају у отворену политичку кризу, поготово што је у питању двочлана федерација у којој постоје велике разлике између две федералне јединице — у величини, економском потенцијалу, броју становника итд. У условима постојања разлика двочлане федерације, и мање супротстављени интереси добијају веће димензије него што стварно јесу. Када би била у питању вишечлана федерација, поједине чланице могле би да имају улогу арбитра и буду фактор компромиса. О томе је писао и С. Јовановић. Он каже: записано је да је лакше држати у заједници велики број држава и да је најтеже од свега држати у заједници само две државе.³ Једине две двочлане федерације у свету су се распале (Пакистан и ЧССР). Ово искуство треба имати у виду. Међутим, остаје чињеница да је Југославија двочлана федерација за сада.

Научна истраживања функционисања федералних држава у свету доказују да њихово функционисање у многоме зависи од места и улоге политичких странака. У нашем политичком и федералном систему то је питање које није довољно истражено а искуство вишестраначког система од само неколико година, поред непосредних вредности у односу на једнопартијски систем, још увек је велика непознаница посматрана са тачке гледишта федерализма. Чињеница је да у нашој федерацији, за разлику од други федералних држава као што су САД, Немачка, Канада, нема великих националних политичких странака које би биле унутрашња снага федералног система. Политичке странке су у нас у највећој мери републичке, регионалне, или странке националних мањина. Из тих разлога, али због једнопартијског на-

³ Види о томе: С. Јовановић, *Из историје и књижевности*, БИГЗ, Бгд., 1991, стр. 36.

слеђа, код нас долази до изражаја, под утицајем федерализма и регионализма, до процеса супротних онима у савременим федерацијама. до фрагментације политичких странака, њихове републиканизације, те оне не могу да буду фактор уједињавања и централизирајућа снага у односу на федерални систем. У многим федералних државама, као што су на пример САД, Немачка, Аустралија, велике националне партије су један од најзначајнијих фактора који обезбеђују функционисање федералног система. У нашој ситуацији политичке странке још увек нису оспособљене за такву улогу. Странчарење, доминација уских националних и регионалних интереса велика су опасност за федерализам, а нарочито у условима када Устав садржи конфедералне елементе.

Све то озбиљно отежава функционисање федералне државе, тако да се — с обзиром на природу и доминантан утицај политичких странака и неизграђену институционалну структуру — федерација састоји од два јака члана (републике-чланице) и од федерације као трећег члана који се налази у фази формирања. Све док политичке странке сматрају да су изнад политичких институција, а не да је обрнуто, а то би значило да се политичке странке мењају, ступају у различите политичке коалиције, а уставне и политичке институције су изнад тога и трају, стање се неће битно изменити. Неиспуњавање законодавних планова федералног парламента, кашњење у усвајању важних савезних закона о својинској трансформацији, о предузећима или, на пример, то да је тек после две године рада Савезна Скупштина донела Закон о Народној банци и успоставила јединствени монетарни систем — доводи до тога да се не остварује уставни концепт федерације.

Нови правни поредак се ствара споро, а рокови за усаглашавање старих закона са новим уставом се без много расправа у Савезној скупштини и скупштини република продужавају. И Савезна влада и републичке владе определиле су се за доношење великог броја уредби. Тако према званичним подацима Савезна влада је 1933. донела 498 уредби, а у 1994. до средине априла 110 уредби.

Посебно је изузетно значајно питање усаглашавања републичких устава са Уставом Југославије. Устави република морају да буду у сагласности са Уставом Југославије. То је нови квалитет у прилогу јачања савезне уставности, у односу на решења из Устава СФРЈ од 1974. године, када устави република нису смели да буду у супротности са Уставом Југославије. Пошто је Устав Србије донесен 1990. године, остаје питање усаглашавања његових одредби са Уставом Југославије. У разматрању тога питања треба узети у обзир начин примене Устава Републике који је веома компликован; при томе мислимо на одредбе о уставном референдуму, кад је за успех референдума потребно обезбедити већину бирача од укупног бирачког тела. По нашем мишљењу,

а полазећи од односа Устава Југославије и Устава Србије, овај веома сложен проблем може да се реши ревизијом Устава Републике Србије. Усаглашавања републичких устава није само ствар нормативних решења, него и питање постизања политичког консензуса, о свим питањима функционисања федерације.

Одржавање постојећих разлика између Устава Србије и Устава СРЈ такође уноси елементе конфедерализма у федералне односе.

За будућност федерализма у Југославији је битно у овом моменту да одредбе Устава СРЈ буду испуњене предвиђеном садржином, а то значи: да редовно функционишу сви органи федерације, да се донесу сви значајни закони, да се у сфери економије омогући слободно кретање људи, робе и капитала, да се остваре у пракси одредбе о јединству тржишта, о јединству монетарног, банкарског, девизног система итд. У федералном систему Савезна скупштина мора да постане центар у коме се ствара политика, доносе закони и врши контрола рада других органа. То је једини пут, у садашњој констелацији политичких снага, да конфедерални елементи садржани у Уставу СРЈ буду потиснути у други план, а временом и елиминисани.

Један од главних елемената конфедерализма су решења у републичким уставима која се односе на право закључивања међународних уговора, уместо, како је у Уставу СРЈ предвиђено — међународних споразума.

Федерализам, па и југословенска федерација, није статична институција и потребно га је посматрати као процес у коме изузетан значај има постојање неопходне равнотеже у односима, како између две федералне јединице тако и између федералних јединица и савезне државе, заједничка воља да се живи у истој заједници, као и развијање осећања за меру и компромис и одговорна јавност. — Све то треба да буду фактори стабилности и стварања заједничких погледа о будућности заједнице, а органи федерације да буду места дијалога, а не конфронтације.

Две чланице федерације, Србију и Црну Гору, не везује само историја, традиција, блискост, која је стално стремилa њиховом уједињавању, већ их спајају и реални економски интереси, краткорочни и дугорочни. Југославија је такође фактор и гарант слободног и демократског развоја обе републике и свих њених грађана. Посматрано са геополитичког становишта, Србија и Црна Гора су нераздвојна целина, која само као таква може да опстане. Из тих разлога њихово припадање истој федералној држави јесте услов њиховог опстанка, заједничког, и сваке регуларне појединачно.

Мерило вредности југословенске федерације није само колико и у којој мери она регулише на демократски начин унутрашње односе у земљи. Југословенска федерација треба да је тако урађена и компонована да својим демократизмом, слобода-

ма, отвореношћу за нове идеје — буде атрактивна и за друге народе и државе на Балкану, не у смислу неке нове државе, већ као фактор економске, културне, информативне интеграције. То је могуће постићи једино ако она успе да обезбеди хармоничност односа између две републике, ако буде гарант економског напретка и пример поштовања људских права и слобода. То је велики задатак и циљ. Мееђутим, он је остварљив, јер за то постоје интелектуални, економски и други потенцијали.

Balša Špadijer

FEDERAL-CONFEDERAL ELEMENTS IN THE CONSTITUTION OF FRY

— Summary —

Processes of federalism in the world are very contradictory. At the same time integration and disintegration of some countries are known in contemporary world. Considering both multinational and mononational federations, the most important thing is that they preserve their flexibility and adaptability and, primarily, their democracy, in order to survive and make progress. Those multinational ones must, at that, have even a mechanism for solving national issue.

It is still too early to make evaluation of the Constitution of FRY, but for the proper functioning of the federation important is the fact that the constitution of one of its constituent units — Serbia — was passed in time of SFRY.

Constitution of SFRY comprises both federal and confederal elements at the same time. Confederal elements originate, primarily, from the fact that the state was formed by »integration« of two republics. Confederal elements include, for example, considerably high guaranteed minimum of number of representatives of member state in the Citizens' Council in the Federal Assembly, arranged model of election and mandate of advisory representatives for Republics' Council which is prescribed by legislation of a member state, possibility of employment of imperative mandate for representatives at the Republics' Council, introduction of the assembly of one of the republic in the assembly procedure at federal level with the possibility of employment of particular veto (Article 77, paragraph 2, 3, 4 of the Constitution of FRY), fact that institution of the president of the Federal Assembly is not prescribed by regulations etc. Confederal elements become prominent even at making changes to the Constitution (consent on the part of republics' assemblies is required when some changes are intended to be made as well as for the regulations in constitution which must be passed in the Citizens' Council). The regulation by which the President of the republic and the federal Prime Minister could not, according to regulations, be elected from the same republic, is similar in its nature since it could be generally interpreted as an obligatory regulation.

Federal elements are, primarily, expressed through legal competence of the state and through hierarchy of legal acts, protection of constitutionality and legality, regulations on activities of supreme political institutions within the federation. With a view to that the chancellor principle was introduced in work of the Federal Government.

Overcoming of the confederal elements is hindered by bifold character of the Federation, and as for the constitutionality i.e. for the obligation that the supreme acts on the republics must be in accordance to the Constitution

of FRY, it was publicly announced but yet not strictly carried out in relation to constitutions of the Republics.

Political parties in Federative Republic of Yugoslavia have not yet lost their ethno-regional character, and activities of the Federal Assembly have been blocked and due to these facts Federal Government has passed great number of regulations (over 600).

Yugoslavia is a twofold federation and due to that numerous problems come up in its functioning. However, if its Constitution provides by its regulations that democracy, freedom, justice and openness are included it can be a factor of economic, cultural and informative integration in Yugoslavia and out of it.