

Проф. др НЕБОЈША Б. ВУЧЕНИЋ
Мр ВЕСЕЛИН ПАВИЋЕВИЋ

СРЈ У СВЈЕТЛУ ИДЕЈА ФЕДЕРАЛИЗМА И КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Развој конституционализма, концепта правом (уставом) ограничене и контролисане власти, прати упоредан, односно паралелан тренд установљења различитих федералних модела (К.С. Wheare, 1953). Ова корелација је толико карактеристична да многи ауторитети правне и политиколошке науке,¹ сматрају да је федерализам један од најважнијих аспеката и видова конституционализма. У том смислу, федерализам се појављује као виши, *сложенији* вид конституционализма који антиципира и територијалну (*вертикалну*), дакле не само функционалну (*хоризонталну*) подјелу политичке власти и моћи, на основу федералног устава и устава федералних јединица.

Свеобухватан и функционалан приступ федерализму претпоставља упоредо анализирање федералне структуре као, условно говорећи, статичног, правно-институционалног елемента и федералног процеса као динамичке, социо-политичке компоненте у комплексној структури бића федерализма. Узајамни однос ових елемената, указује на степен развоја процеса федерализације у конкретним историјским случајевима, као и на квалитет њихове интеракције. Уопштено говорећи, федералним моделима настоји се успоставити специфична синтеза између односа јединства и различитости као њихова комбинација која уобичајено произилази из територијалних и историјских разлога. Уосталом, К. Ј. Friedrich (1974:53) не без разлога указује да је "...федерализам облик политичког организовања примјерен заједницама у којима овај територијално-диверзификовани случај вриједности, интереса, увјерења и традиција, може бити ефективно имплементиран у оквиру шире заједнице једино заједничким напорима у процесу успостављања нових (заједничких) вриједности и интереса, и то њиховим уклапањем у шире оквире општих увјерења и традиције."

¹ Видјети, К. Ј. Friedrich, *Limited Government: A Comparison*. Prentice Hall, 1974, 50; 50-65.

Који је најпогоднији облик ове сложене структуре у конкретним случајевима, да ли јединствена федерална влада, или савез више самосталних влада, није лако одредити. То зависи од случаја до случаја, од конкретних историјских, политичких, националних, економских, културолошких и других околности и чињеница. Заправо, нема јединствених и једнообразних, за сва времена и све политичке ситуације датих модела. Свако инсистирање на једино могућем, тзв. "провјереном" моделу федерализма у крајњем своди се на негирање суштине концепта ове идеје.

О федерализму научно се утемељено може расправљати само у контексту истовремене анализе интеракција у процесу политичког груписања ентитета, уједињених заједничким поретком у коме они (ентитети) задржавају своју аутономију. (Friedrich, 1963). У том контексту, суштинско је питање да ли се тај процес одвија у условима конституционалне демократије. Наиме, ако се демократија схвата искључиво као апсолутна и неограничена владавина већине припадника дате политичке заједнице (нпр. једне националне групе), онда се мора признати да између демократије и федерализма постоји снажан и нерјешив конфликт. Већинска демократија ("народ као множина израђена принципом апсолутне већине", G. Sartori, 1965:18) инкопатибилна је са федерализмом, јер такав концепт демократије не дозвољава ефективну (*верџикалну*) - територијалну подјелу власти.² Очигледно, рјешење је у прихватању конституционалне, насупрот *већинској демократији*, као темељног, садржинског и "градивног" елемента као федералне структуре, тако још више федералних процеса. Дакле, нема говора о стварној и *искреној* федералној заједници, ако њена унутрашња садржина није "испуњена" конституционализмом, односно конституционалном демократијом. Механизми за остварење територијалне подјеле власти представљају специфичан облик, односно модел територијалне подјеле власти, што чини суштину ове врсте федерализма. Врсте и облици ових механизма зависе од конкретних политичких, историјских и других околности, и специфични су за сваку федералну заједницу по наособ, то је о њима у том контексту погрешно говорити као о тзв. елементима конфедерализма.

„У федерализму који је засован на конституционализму сваки грађанин уже политичке заједнице истовремено је и субјекат и пуноправни политички чинилац друге, више - сложене заједнице, без обзира на територијалну величину уже заједнице и број њених грађана. Обије врсте заједница захтијевају демократију која није у сукобу с федерализмом, што претпоставља заједничко - равноправно учешће "воља" ужих заједница у формирању "воље" више, састављене заједнице - федерализације. Равноправност ужих заједница у овом процесу је *raison d'être* за постојање федерализма и најбитнији елемент конституционализма.

² Ово дјелимично објашњава резервисаност радикалних демократа широм Европе; нпр. британских лабуриста и конзервативаца, у односу на процес федерализације Европе. Ово због тога што би "суверена воља" британског изборног тијела могла бити осујећена, ако би се морала прилагодити ономе што остала изборна тијела земаља Уније, желе или одбијају. (Friedrich, 1974:54)

Битне особине федералног процеса у социо-политичком смислу су компромис, кооперација, сарадња, усаглашавања супростављених захтјева и координација, како у поступку доношења политичких и правних одлука, у оквиру уже и шире заједнице, тако и у погледу њихове реализације на свим нивоима.³ Федерализам се, такође, може сагледати као специфични модел заштите интереса мањине (К. Ј. Friedrich, 1968). У том смислу, R. A. Dahl (1966:178) посебно истиче: (1) већу могућност издвојених мањина да изнесу своја гледишта и заштите своје посебне интересе, вриједности и традиције; (2) мултиплицирно учешће грађана у политичком животу; (3) намеће потребу консенсуса у политичким расправама, у циљу тражења уравнотежених рјешења што умањује обим и квалитет искључивости и принуде у односу на прегласану мањину, чиме се, (4) у великој мјери повећавају шансе за мирно рјешење конфликтних ситуација.

Напокон, федерализам или уставом гарантована регионална и локална аутономија и управа, интегрални је дио савременог конституционализма. Нема искреног и правног федерализма, нити пак федералних заједница, без конституционализма. Федерална структура власти, која представља посебан облик територијалне подјеле власти, представља корак даље од уобичајене, функционалне подјеле власти. Она предвиђа постојање додатних, још ефективнијих ограничења против могућих злоупотреба државне власти, у условима када је посебне интересе, вриједности и традиције, једне групе или територије неопходно заштитити од просте већине и прегласавања осталих група и територија које сачињавају ширу заједницу, односно од саме шире заједнице као такве.

II

Правно-политичка структура и функционисање сваке државне заједнице, тиме и СРЈ зависе, прије свега, од карактера и циљева политичких снага које је стварају. Дакако, ријеч је о тзв. материјалним изворима права, мета-јуристичким ванправним, социолошким, политичким, економским, културним и другим чињеницама које у последњој инстанци опредјељују основне особине и примјену конкретног уставно-правног поретка. У земљама неразвијене демократске традиције и инфраструктуре, одлучујући утицај на стварање и конципирање државно-правног поретка имају оне политичке снаге и групе које располажу највећом количином фактичке моћи и утицаја на стварање и креирање јавног мњења. Пракса потврђује да је такав случај и са "модерном федерацијом" СРЈ.

Наиме, у основи формално манифестоване воље, исказане у највишем правном акту заједничке државе Србије и Црне Горе, налазила се и још увијек стоји политичка идеја и циљ да се дефинитивно ријешу национално и државно питање Срба изван матичне републике.⁴ То је основни разлог

³ У извјештају комитета Сената САД о дјелатностима владе од 1.04.63. истиче се да су "...кооперација и координација кључне потребе, ако желимо да остваримо федерализам у модерним условима..." (К. Ј. Friedrich, 1974:63)

Видјети и А. Лијпхарт, 1992:32-58

⁴ Видјети чл. 2. ст. 2 Устава СРЈ

што умјесто устава у материјалном смислу, којим се како успоставља, тако још више "уставља", ограничава и контролише конституисана државна власт, имамо класичну "уставну фасаду" и привидну, могуће и привремену федерацију.

Сложена заједница чији се политички и правни легитимитет исцрпљује на концепту националне државе у супротности је са идејама ограничене и контролисане власти, владавином права и људских права - конституционализмом, и његовим специфичним видом, додатне територијалне подјеле власти - федерализмом.⁵ Таква заједница заснива се, прије свега, на неограниченој и неконтролисаној, институционалној и ванституционалној власти и моћи појединаца и ужих група, како у односу на своје грађане тако и у односу на конститутивне елементе сложене заједнице. У овом другом случају такав однос је резултат како непостојања одговарајућих, тако и нефункционисања постојећих механизма територијалне подјеле власти. Због тога се и мјесто и улога постојећих федералних институција нужно мијења и трансформише, неријетко, супротно одредбама важећег устава, прилагођавајући се интересима и циљевима реалних центара моћи и власти.

Анализа примјене остваривања Устава СРЈ, недвосмислено показује да не постоји усклађеност између федералне структуре и федералног процеса (спољна политика, макроекономска политика, процес усклађивања правних и привредних система федералних јединица са Савезним уставом...). Посљедице оваквог стања очитују се у различитом положају федералних чинилаца. Фактички однос реалне снаге и моћи (величина, демографски потенцијал, економски капацитет...) одређује степен њихове равноправности, а не номинално прописане одредбе највишег правног акта заједничке државе.

Стање неконзистентно изведене федералне структуре и њене неусклађености с федералним процесом, посљедично се одражава и на правне системе, односно поретке федералних јединица; њихов међусобни однос и однос са савезном државом. Наиме, одсуство конституционалних ограничења у креирању и спровођењу политичке воље и права унутар ужих заједница могу бити генератор даље дерогације владавине права на свим нивоима. У том правно-политичком импровизорију тешко се може говорити о постојању и функционисању свеобухватног правног система, који има за

⁵ У огледу Оскара Лафонтаине-а, под редакцијским насловом "Надилажење националне државе", налазимо и на сљедеће ставове: "Национална држава неме будућности. Супроставља јој се модерни индустријско-технолошки развој. Само и једино у ненационалној сарадњи преко свих граница људи ће моћи заједно, људскије облик-овати своју будућност". Наравно да "...напустити националну државу не значи нити напустити идеју државе нити идеју нације." Међутим, Лафонтаине упозорава да је и у најдемократскијој варијанти националне државе, њој иманентан домовински карактер који је "...рођен из воље да се разграничи према другим народима и да се, ако је то нужно и војно од њих одбрани." Напокон, овај европски интегралиста подсећа и на запажање S. Weil-а по којем је највећи престиж нације повезан са сликом рата, док је у временима мира он недјелотворан. (Према: "Република", Загреб, № 1, јануар 1990... стр. 3; назив оригинала: O. Lafontaine, Die Gesellschaft der Zukunft, Hoffman u. Campe, Hamburg, 1988, превод X. Главач)

циљ да регулише основне друштвене односе, спријечи злоупотребе државне власти ("политика у границама права", Л. Баста, 1984) и обезбиједи једнака грађанска и политичка, социјална, економска и културна права грађана.

Правно-егзегетичка анализа уставних докумената и појединих системских закона показује велике противурјечности и неусаглашености, како унутар појединих докумената, тако и у њиховом међусобном односу. У том смислу нарочито се истиче Устав Републике Србије, као потпуно независан и самосталан акт у односу на друга два устава. Ове неусклађености и противурјечности посебно се тичу остваривања појединих грађанских и политичких права, услове њихове суспензије у ванредним околностима, проглашење ванредног и ратног стања, ратификацију међународних уговора, надлежности председника републике, односно владе и др. (Н. Вучинић, 1995). Као посљедични израз оваквог стања ствари јавља се неравноправност, прецизније речено дискриминација грађана у погледу остваривања основних права и слобода, као на локалном тако и на федералном нивоу.

Умјесто владавине права, волунтаризам и политички наддетерминизам носилаца фактичке моћи и власти у знатној мјери, како то и пракса потврђује, одређује разлоге и услове за примјену односно непримјену уставних, законских и подзаконских прописа. Злоупотреба у примјени појединих правних института (*abuse of law*) увијек завршава на нечију штету. Било да је ријеч о грађанима као појединцима или као припадницима одређеног ентитета, такав однос се негативно манифестује на искреност одређења за одржање, унапређење и перспективе заједничке државе. Све то, напокон, указује на чињеницу да се правни институти не користе у циљу ограничења и контроле државне власти, већ супротно, њихова основна социјална функција огледа се у оживотворењу концепта неограничене власти и политичке моћи, без обзира да ли се ради о унутрашњем или спољнополитичком плану.

Једно од основних конституционалних начела, принцип подјеле власти није досљедно остварено, чак ни у формално-правном погледу, у сва три уставна документа СРЈ. Ријеч је, прије свега, о неадекватно изведеној политичкој контролној функцији парламента; неефикасном систему "тежа" и "против тежа" (*checks and balances*) између различитих грана власти; концентрацији свеукупне власти и политичке моћи у рукама извршне власти,⁶ било јаке владе, било јаког председника. Исти фактори

⁶ Анализирајући рад парламента СРЈ, експерт за уставно право и нестраначки посланик Депоса у Вијећу грађана Савезне скупштине П. Николић у интервјуу "Нашој Борби" од 12.07.95. између осталог наводи: "Устав предвиђа могућност да Скупштина ради осам месеци (нешто више од 240 дана) у оквиру редовних годишњих заседања. Међутим, Парламент је у том погледу потпуно затајио, нарочито у другом сазиву. Тако, Веће грађана је у досадашњем току сазива заседало укупно 48 дана, тј.24 (у просеку) дана у току године док је Веће република још мање било у заседању - укупно 21 дан, односно у просеку годишње око 10 дана! Поређења ради, рецимо, док је у двогодишњем периоду Веће грађана одржало укупно 18 седница дотле је француска Национална скупштина у току 1990. године одржала 234 седнице... Деловању на законодавном пољу у првом сазиву не би се могла ставити озбиљнија примедба. У другом - од фебруара 1993. до краја децембра 1994. ове активности биле су изразито слабе. Усвојена су свега 122 закона од 222 законских предлога. Ово добија на тежини кад се зна да је реч о пери-

и чињенице опредјељују функционисање редовних и уставних судова, који умјесто контроле и ограничења политичке власти и моћи, у знатној мјери доприносе њеној консолидацији и конзервацији (нпр. Одлука Уставног суда СРЈ о тзв. приговору савјести).

III

Правно-политичко и културно цивилизацијско наслеђе државе Црне Горе и Србије не представља одговарајућу основу за прихватање и оживо-творење концепта ограничене власти и владавине права. Ако се томе дода лоше историјско искуство у грађењу заједничких државних пројеката, односно творевина онда постоје објективни разлози за скепсу у погледу извјесности исхода грађења заједнице која би требало да почива на принципима консочијеталне и конституционалне демократије. Уосталом, наведени разлози, у великој мјери, узроковали су и пропаст досадашње двије Југославије. Да исту судбину не би доживио и постојећи државно-правни модел заједничке државе Црне Горе и Србије неопходне су радикалне промјене њихове структуре и садржине. Уколико трагање за носиоцима те врсте промјена не уроди плодом у што скорије вријеме, постојећи правни и политички провизориј СРЈ ће еволуирати у "демократску деспотију" (А. Мимица, 1992) чији ће рок трајања одредити судбина "деспота".

оду након доношења Устава СРЈ у ком се мора усагласити велики број закона са највишим правним актом. Пошто се то није десило примењују се још увек неуставни закони и драстично крши прокламовани принцип владавине права... Влада јесте овлашћени предлагач али највећи број, око 25 законских предлога, опозиционих странака (од 36 поднетих) у чему је суштинско значење монопола у домену законодавне иницијативе - није ни уврштено у дневни ред... Изразито крупну мањкавост пословника већа Савезне скупштине представља одузимање интерпелацији могућности да произведе ефекте политичке санкције према Савезној влади, чиме је изневерен прави смисао интерпелације као значајног инструмента контроле над радом Владе. У парламентарном режиму интерпелацију као средство парламентарне контроле карактеришу два битна елемента: интерпелација отвара општу расправу у парламенту и обухвата политичку санацију. Њеном потпунијем значењу и правним ефектима допринела би могућност појединих министара, пословници већа, међутим, такву могућност не предвиђају. Ефикасност умногоме слабе и дугачки рокови за одговор Владе (најкасније 30 дана) и њено стављање на дневни ред (најкасније 15 дана од одговора Владе) што значи да расправа о поднетој интерпелацији може да се одржи тек пола четрдесетак и више дана од подношења. У целини, тако отупљен и осиромашен, овај инструмент парламентарне контроле и не може да буде ефикасно средство."

О дјелу активности црногорског парламента говоре следећи подаци:

Сатив	Сједнице			Предложено закона			Усвојено закона			Амандман усвојен	опозиције одбијен	Посла- ничка питања
	редо- внс	напре- дне	Дана ташње- једвања	Предлагач			Предлагач					
				Влада	Опози- ција	Неко други	Влада	Опози- ција	Неко други			
1.90/92	21	8	50	164	1	-	164	-	-	15	58	106
11.93*	16	4	61	87	15	1	87	1**	1	29	180	350
Укупно	37	12	114	251	16	1	251	1	1	44	238	456

* До краја 1994. године

** Предлог Закона о оружју усвојен у начелу / предлагач СДП

Извор: Записници са сједница Скупштине

РЕФЕРЕНЦЕ

Баста, Р. Л., *Политика у границама права - студија о англосаксонском конституционализму*, Институт за упоредно право - Београд, Београд, 1984

Dahl, A.R., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1996

Friedrich, J. K., *Man and His Government*, New York, Mc Graw Hill, 1963

Friedrich, J.K., *Trends of federalism in Theory and Practice*, New Haven, 1968

Friedrich, J.K., *Limited Government: A Comparison*, Prentice Hall, 1974

Лијпхарт, А., *Демократија у плуралним друштвима*, Глобус наградни завод - Школска књига, Загреб, 1992; назив оригинала: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University, 1977

Мимица, А., *Демократски деспојизам - Оглед "Република"*, Београд, бр. 46, 16-30 јуни 1992

Sartori, G., *Democratic Theory*, New York, Prager, 1965

Вучинић, Б. Н., *Југословенско право и међународни стандарди о људским правима - нормативна анализа*, Зборник "Права и слободе", Београдски центар за људска права и слободе, Београд, 1995

Wheare, C.K., *Federal Government*, 3 rd. ed., New York, Oxford University Press, 1953

