

Доц др Павле Вукчевић

УСТАВНОПРАВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Југословенски федерализам не би могао успјешно и „трајно“ функционисати ако би се преkraјао према неком, већ постојећем, федеративном моделу у свету као његова имитација, или ако би се стварао било чијом једностраном одлуком.

„Федерализам уопште“ постоји само као апстрактан теоријски модел. У стварности, сваки федеративни систем је „свој“ по многим, па и најтемељнијим значењима.

Има много разлога да и југословенски федерализам, као теоријски концепт и као конкретан систем, буде такође „свој“.

Битне уставноправне карактеристике Савезне Републике Југославије су:

Прва уставноправна карактеристика СРЈ, која уједно разликује федерацију од унитарне државе, јесте да је састављена од грађана и од федералних јединица, њезиних чланица (члан 1 Устава СРЈ). Федерација, према томе, има двојаки састав. Унитарна држава је састављена само од грађана, а конфедерација само од држава-чланица. Какве последице произлазе из наведене карактеристике? Прво, грађани СРЈ имају над собом две власти и два правна поретка; власт федерације (члан 8 Устава СРЈ), као савезне државе, и њен правни поредак, те власт федеративне јединице и њезин правни поредак (члан 6 Устава СРЈ). Савезни органи имају право да врше власт непосредно према грађанима и другим правним субјектима у оквиру федеративне државе, као што истовремено и органи власти федеративних јединица имају право да непосредно обављају функцију власти на својој територији у оквиру својих надлежности утврђених у њиховом уставу, а на основу поделе надлежности савезним Уставом. Друга уставноправна карактеристика СРЈ је да је настала на темељу савезног Устава, па се по томе разликује од конфедерације која настаје на основу међународног уговора. Савезним

Уставом је извршена подела надлежности између савезне државе и федеративних јединица. У овој се карактеристици (подели надлежности) одржава равнотежа између јединствености и посебности. Трећу карактеристику СРЈ чини партиципација или суделовање федеративних јединица у обављању функција федерације. Као и подела надлежности и партиципација федеративних јединица, утврђена је савезним Уставом (члан 139). Важно је за карактер федерализма на који начин федеративне јединице учествују у доношењу и ревизији савезног Устава. Четврта карактеристика СРЈ је у праву федеративних јединица на самороганизацију. То право обухвата два елемента или права: право одређивања властите надлежности, те право одређивања унутрашње организације (члан 6 Устава СРЈ). Како се подела надлежности између федерације и федеративних јединица обавља у свим државним функцијама (законодавној, извршној, судској), за степен примене федерализма најважнија је подела у законодавној функцији. Разликују се тзв. алтернативна подела, где су поједина питања или у целини у законодавној надлежности федерације, или пак, у законодавној надлежности федеративних јединица, те паралелна подела, где су поједина питања у надлежности и федерације и федеративних јединица, тако да федерација регулише оно што је основно и што мора бити нормирано јединствено, а федеративне јединице све остало, наравно, према својим посебностима.

Кад је реч о учешћу федеративних јединица у обављању функција федерације, треба истаћи да је основни њезин облик други — федеративни дсм. У савезном представничком телу, без обзира како се зове, у конкретној федеративној држави постоје два дома: први дом, у који се бирају представници (посланици) грађана, те други дом, у који се бирају представници (посланици) федеративних јединица, по правилу, према начелу паритетне заступљености свих федеративних јединица. Оваквом структуром савезног представничког тела изражава се наведена карактеристика федеративне државе да је она састављена од две категорије субјеката: грађана и федеративних јединица. Кад се говори о међународном праву и међународним односима, треба истаћи да се, по правилу, федеративна држава у овим односима јавља као јединствени међународни субјект. Успостављање међународних односа с другим државама, именовање дипломатских представника, те, што је најважније, склапање и ратификовање међународних уговора — редовно се стављају у искључиву надлежност федерација. Међутим, и у томе постоје изнимке, јер се у уставима појединих федеративних држава (САД, Швајцарска, СР Југославија — члан 7 Устава) федеративним јединицама даје право да о одређеним питањима из круга послова који су у њиховој надлежности сарађују с другим државама. Но, према одредбама међународног права, федеративне јединице не могу закључивати међународне уговоре, чак ни у случају да им

је то право нормирано савезним уставом. Дочим у члану 7 Устава СРЈ, став 2 стоји: „Република чланица у оквиру своје надлежности може закључивати међународне уговоре, чак ни у лежности може закључивати међународне споразуме, али не на штету СРЈ или друге републике чланице“. Федеративне јединице не могу бити у пуном и правом смислу речи суверене државе, јер их ограничава савезним уставом утврђени правни поредак федерације, као што и федерацију ограничава правни поредак федеративних јединица. Осим тога, федеративне јединице немају атрибут највише власти, јер се у тим односима, кад су у питању међународни односи, као самостални субјект међународног права признаје само федерација.

Размотривши укратко уставноправне карактеристике југословенског федерализма, потребно је размотрити још једно питање, по много чему, како у теорији тако и у пракси, контроверзно: Да ли је савремени југословеноки модел федерације конфедеративан или федеративан?

Одговор је с уставноправног аспекта недвојбен. Према целини норми Устава, којима је регулисан федерализам СР Југославије, Југославија је уставноправно федеративна држава, а не конфедерација. Овај одговор полази од уставноправних норми, а не од њихових примена, односно он се даје с уставноправног, а не с политиколошког аспекта. Уколико би се пошло од политиколошког приступа, треба рећи да је сваки реални федерализам федерализам *suu generis*, унутар којег је равнотежа између елемената јединствености и посебности квантитативно изражена. Из разлога тога, питање спознаје када и како се из облика федеративне државе прелази на конфедерацију побуђује велики интерес, јер се обично сматра да се тада прелази од једне на више држава. Заиста је тешко реално разликовати федерацију од конфедерације, као и федерацију од, у великој мери, децентрализоване државе. У свакој федеративној држави постоје унутар елемената њезина уставноправног модела елементи државног унитаризма и елементи конфедерализма. Поставља се питање, шта је, без обзира на разлике које постоје у уставним решењима, а посебно у пракси савремених федеративних држава, неопходно минимално применити од уставноправних карактеристика федеративне државе да би конкретан облик државног уређења који се уставно назива федерацијом, барем уставно то заиста и био. Мишљења сам да је то пре свега нужност обликовања таквих решења у Уставу СРЈ у којима се осигурава да је федерација савезна држава, која има свој властити правни и политички субјективитет, а да су једновремено федеративне јединице такођер државе са својим правним и политичким субјективитетом. То претпоставља кроз поделу надлежности извршену савезним Уставом одговарајућу вертикалну поделу власти између федерације и федеративних јединица, што и

уставноправно и реално значи да је суверенитет између њих подељен.

Кроз поделу надлежности између федерације и федеративних јединица, те кроз партиципацију федеративних јединица у обављању функција федерације савезним се уставом може у врло широком распону од највишег степена тежње ка јединствености, па до највећег институционалног поштивања посебности, регулисати однос у федерацији, њезина права и дужности, као и права и дужности федеративних јединица. Битно је при том да у том померању клатна од једне до друге крајности клатно не претегне према јединствености, јер се онда губи и минимални елемент поделе власти између федерације и федеративних јединица и уместо федерације обликује се унитарна држава или, супротно, да клатно не претегне само према посебностима, јер се тада такођер, само на супротној страни, губи подела власти и уместо федерације обликује се конфедерација. При томе имам на уму да је и социолошки и политички и уставноправно федерализам као равнотежа између одређеног степена посебности и одређеног степена јединствености у својој суштини компромисан.

Кључно је питање за будуће односе у југословенском федерализму како обликовати федеративно уређење у условима и окружењу плурализма власништва, интегралног тржишта, када се Устав *volens nolens* враћа прихваћању многих институција грађанског друштва и његове демократије, што подразумева и одговарајућу организацију државне власти, уграђивањем цивилизацијских достигнућа грађанског друштва.

СРЈ је резултат договора Р. Црне Горе и Р. Србије као заједница у процесу доношења савезног Устава. Када је савезни Устав донесен, тако дуго док се он не ревидира, правила игре која утврђује, морају се поштовати. И вертикална подела власти с начелом равноправности оба субјекта — савезне државе и републике(а) као државе, али не као апсолутно суверене државе. Федерација мора функционисати, јер иначе је цели систем неконзистентан и у крајњој линији немоћан и дисфункционалан. Због тога, унутар федерације, због реалне политичке ситуације, због потребе да стварно ојача битно владавина права и правна држава, мора се осигурати непосредна судска заштита слобода и права човека и грађанина која су утврђена савезним Уставом. Савезни уставни суд мора имати барем касациона, ако не и апелациона овлашћења у односу на судске пресуде и управне акте којима се одлучује о уставним правима. Осим тога, иако се у обликовању савезног Устава полази од изворне надлежности (суверенитет) република као изражај државног, а делом и националног суверенитета нација због којих су те државе (републике) формиране, једном кад се савезни устав донесе, он уставноправно мора имати примат у односу на републички устав, јер у противном нема правне сигурности нити нужне конзистентности и правног система унутар федерације.

Питање односа савезног и републичког устава треба ускладити тако да Савезни уставни суд, полазећи од одређења да нормe републичког устава морају бити у сагласности са савезним уставом, треба да има право да према њима поступа исто као и према савезним и републичким законима.

Овакав модел федерације би, по надлежностима, био децентрализован, али би, с друге стране, према овлашћењима федерације у домену тако смањених надлежности, био оснажен. Федерација би имала мања овлашћења, мање власти, али много више правне и политичке моћи да остварује оне функције које произлазе из устава, док би федералне јединице имале далеко више надлежности, далеко више овлашћења, а за њихова остваривања адекватну правну и политичку моћ, али би изгубиле уставноправне претпоставке да чине немоћном по функцијама и власти формално снажну федерацију.

Дивергенције у федерализму СР Југославије

Компаративне анализе сугеришу и упозоравају, када је реч о корелацији односа устава федерације и устава федеративних јединица, на две ствари: прво, док у САД-у и Швицарској настајање, трајање, па напослетку и сукцесивне модификације устава федеративних јединица (држава, кантона) потврђују двосмерни ток федерализма, ток који иде од федералне владе према владама федеративних јединица, у осталим системима уставни федеративних јединица или „субнационални уставни“ најчешће рефлектирају „унитарну“ или „диктаторијалну делегацију“ која има административна овлашћења. Као доказ изнесене констатације могу послужити примери САД, Швицарске, субнационални уставни у СР Немачкој и Аустрији. И друго, постоје федералне државе којима непостојање устава федеративних јединица не смета да развијају садржајнији федерализам, јер њихова федеративна политичка традиција, богата политичка култура федерализма, снажно утиче на развој садржајније федералне праксе. Пример Канаде и Аустралије томе су најбољи доказ.

Једно свеобхватније истраживање устава и уставности у оквиру постојећих федеративних јединица СР Југославије, дало би одговор на питање да ли уставни република, било у садашњем било у промењеном облику, могу бити извор федерализма и да ли могу подстицати настајање новог квалитета код нас. У сваком случају, треба поћи од констатације да у оквиру југословенског федерализма постоји данас неколико дивергенција.

Постоји акутна дивергенција мотивација, од којих једну страну чине материјалне, економске и комерцијалне, а другу — спиритуалне културне и националне мотивације. Република Србија, на једној страни, и Република Црна Гора, на другој стра-

ни, због природе политичког процеса федеративне јединице, мењају и мењаће своје „лозинке“. Реч је о настојању да се дефинишу и реинтерпретирају историјски и актуелни фундаментални извори конституције државе и друштва.

Дуготрајне расправе о природи и карактеру Устава СР Југославије, које представљају покушај да се утврди релеванција (значај) појединог извора за разрешење многих проблема политичке природе — пример су ове врсте дивергенције код нас. Трећа присутна и актуелна врста дивергенције јесу јурисдичке дивергенције. Наиме, насупрот централистичким тежњама једних, јављају се хтења других према децентрализованом режиму. Четврта група дивергенција односи се на идеолошке дивергенције. У СР Југославији постоји спор око питања о томе којој концепцији дати предност: да ли концепцији „аутентичног федерализма“ или „асиметричном федерализму“ или, пак, некој другој концепцији. Чини се да социјални и политички поредак пре свега, мора почивати на универзалним атрибутима човека, а не на оним својствима која га партикуларизују. На политичком и социјалном нивоу оквир приоритета, који почива на човеку, његову личност, у потпуности је инкопатибилан са оним редоследом приоритета који се наслањају на нацију, религију или расу. Нација, домовина или вера нису ништа друго до етнички, географски или религијски акцидент. Нема потребе за посебним указивањем како наведене (а и друге) дивергенције и деобе на посебан начин отежавају тражење политичког компромиса који би се огледао у дефинисаном и опште прихваћеном моделу федерализма у Југославији. Подлога оваквог модела треба имати у себи разрешен однос између федерализма и демократије. Док демократија може просперирати и без федерализма (потврђено кроз мноштво примера у свету), федерализам тражи, односно не може без демократије. Искуство показује како је територијални политички плурализам инхерентно супротан ауторитарној или тоталитарној концепцији политичке и/или економске власти у једном центру који организацијски и идеолошки не може трансферисати иоле релевантну меру централне власти на било коју другу организовану групу, била она историјска, идеолошка, функционална или територијална. Федерализам је територијални израз саме суштине демократије, и то онај који тражи да се јавна власт ограничи колико индивидуалним, толико и колективним функционалним и/или територијалним правима.

Јурисдички режим представља оквир који усмерава праксу и који коинцидира игру политичких фактора, односно оквир који фаворизује једне, а другима представља препреке. За једну политичку институцију позитивно право није све, али је сигурно елемент који ваља уважавати. Уважавањем оног позитивног што је било, оног што јесте и онога што би одговарало (уважавајући при томе и дивергенције о којима је било речи) у

федерализму, указује на нужност уважавања гipкости федерализма као начина живљења.

Уместо закључка

Кад је реч о теорији и пракси федерализма, у савременом свету одигравају се два противречна процеса — један је изражен у сталној тенденцији испољавања кризе федерализма и федеративних држава док се други испољава у обнови федерализма у новим облицима. Узроке кризе федерализма треба тражити у општој етатизацији и бирократизацији политичког и економског живота, од микро заједнице до глобалног друштва, у заоштре-ним класним борбама, у хомогенизацији нација и у јачању и превласти технократизма. Идеја и принцип федерализма се стално обнављају и манифестују у новим облицима и у новим условима.

Доц др Павле Вукчевић

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ ЮГОСЛАВИИ

— Резюме —

Федерация — юридическо-политическая форма суверенитета народов, человека как подданного, человека как политического существа, а тем самым и суверенитета каждой особой политической организации людей. Суверенитет народов в федеративной политической системе находится сверх суверенитета нации, национального государства, но и каждого иного коллективитета.

Суверенитет народов, суверенитет человека как гражданина, подданного или как политического существа, являются истиной или содержанием федерации. Предположение суверенитета цельности союзного государства, не представляет отрицание суверенитета республики, а подтверждение суверенитета граждан.

Югославский федерализм не мог бы успешно функционировать поскольку бы прекращался к некоторой уже существовавшей федеративной модели в мире как его имитация, по этой причине он (федерализм) как теоретический черновик и как конкретная система „свой“, несмотря что его сочиняют две федеративные части.

Существенные характеристики югославского федерализма следующие: сочинен из граждан и из федеративных частей; обосновывалось Союзной Конституцией; партиципации федеративных частей в выполнении функции федерации и право федеративных частей самоорганизоваться.

К цельности норм Конституции, которыми регулирован федерализм Союзной Республики Югославии, Югославия представляет собой конституционно-правовое федеративное государство, но не конфедерацию. Оценка о том есть ли одно государство объединение федераций или конфедераций можно дать исключительно с конституционно-правового, но не с политического аспекта.

Через разделение компетенций между федерацией и федеративными частями в выполнении функций федерации Союзной Конституцией можно в очень широком диапазоне от самой большой степени стремления к единственности и до самого большого институционального уважения специфичности регулировать отношение в федерации её права и должности как и права и должности федеративных частей.