

Проф. др Владан Кутлешић

## УСТАВ СРЈ — ОТВОРЕНА ПИТАЊА КОНЦЕПЦИЈЕ И ПРАКСЕ

### I

Ван спора је потреба да се, иако истина са кратке временске дистанце од доношења Устава Савезне Републике Југославије, анализирају његова решења са теоријске и практичне старне и да се укаже на његове евентуалне недостатке и потребу промене.

Но, пре тога је потребно учинити извесне суштинске и методолошке ограде које су данас претпоставка научној и стручној расправи, а које би можда за неко друго време биле сувишне.

Прво, ова расправа ако претендује да буде „научни скуп“ мора се еманциповати од политике. Наиме, протекли период од доношења Устава СРЈ карактерише обиље расправа политичке и политикантске природе, чији су главни учесници управо нека најпознатија имена наше науке, у складу са формалним или неформалним функцијама које су заузела у политичким партијама и државним органима. Ова претпоставка је неопходна не само зато што је сфера политике ван науке (јер се наука не бави аксиолошком страном стварности) већ и због тога што би појединачни наступи учесника са становишта политичких програма и опција којима припадају онемогућили постизање циља научног скупа. Полазећи од тога, овај прилог се неће бавити сфером политике коју чини оцена и преиспитивање полазних вредности и циљева овог Устава које су утврдиле владајуће политичке снаге у време његовог доношења, а које би неке друге политичке снаге у неко друго време утврдиле можда другачије (нпр. федерална или унитарна држава, република или монархија, подела или јединство власти, низ питања економског уређења и сл.).

Друго, овај прилог по себи се разуме, неће се бавити извесним питањима која не само да нису уставно правна него ни правна уопште, а која се такође често везују уз расправу о Уставу СРЈ (нпр. да ли су Црногорци нација или не, изглед заставе, утврђивање химне, да ли је доносилац устава легитиман с обзиром да су „избори били недемократски“ и сл.).

Дакле, циљ овог прилога јесте да, уз изнете опраде, покуша одговорити на питање: који су стручни недостаци Устава СРЈ, какав је њихов квалитет, да ли постоји и каква је узрочна веза између проблема у функционисању органа федерације и текста устава и да ли постоји стручна потреба његове промене.

## II

Анализирајући до сада изнете и могуће стручне приговоре на текст Устава, већ на први поглед може се уочити да се ради о две групе тих примедба. У првој се налазе приговори и примедбе који имају заједничку одлику да се тичу решења о положају и овлашћењима републике у савезној држави, док је друга група разнородна и односи се на неколико других питања.

Овом приликом задржаћемо се само на наведеној првој групи примедби, с обзиром да су оне концепцијске природе и да због тога имају објективно већи значај.

1. У првој групи приговора и примедби издвајају се као посебна скупина решења из чл. 6, 7. и 17. Устава у којима је одређен положај републике као чланице федерације.

Наиме, у овим одредбама је записано да је република држава и да је суверена, да самостално утврђује организацију власти, да може одржавати међународне односе, оснивати сопствена представништва у другим државама, учлањивати се у међународне организације и закључивати међународне споразуме и да постоји републичко држављанство. Полазећи од изнетог, закључује се да се ради о типичним решењима конфедералног типа, а конфедерација или други облик савеза држава се, са једне стране, сматра лошим и неприхватљивим решењем, а, са друге стране, поништава се или доводи у питање федерално устројство у низу других одредби Устава.

Оставићемо по страни први закључак из изнете групе примедби, као вредносно-политички, јер за такву цематску, једнострану и искључиву оцену нема научних аргумената, у новијој теорији и пракси уставног права (примера ради, D. Elazar, »Exploring Federalism«; R. Watts, »New federation Experiment in the Commonwealth«; I. Duchacek, »Consociations of fatherlands: The revival of confederal principles and practice«). Наиме, за разлику од класичне теорије и праксе 19. и почетком 20. века, које су имле готово једнодушно негативни став према овим питањима, савремени теоријски приступ и савремена пракса су вредносно у-

равнотежени, чиме ово питање своде на опредељивање о циљевима, дакле на политичко-социолошко питање.

Због тога треба озбиљно размотрити други закључак уз изнете примедбе, који имплицира неконзистентност уставног текста у погледу облика државе, односно да неведене одредбе по свом дејству и значају поништавају низ других одредби које установљавају федерални облик државе.

Тако одређивање чланице федерације као „државе“ и постојање републичког држављанства су сами по себи без икаквог правног дејства на положај републике у федерацији, при чему не само да се срећу у компаративној пракси већ је код држављанства (чл. 17) јасно наглашен приоритет и оригиналност југословенског држављанства, а дејство и значај републичког држављанства сведено на унутрашње оквире и у ванправну сферу.

При анализи значаја и дејства епитета „сувереност“ и међународноправног субјективитета и капацитета република, свесно или несвесно се испушта из вида јасна уставна ограда, садржана у свим овим одредбама, да се ради о питањима из оквира републичке надлежности, где, дакле, иначе постоји пуна власт саме републике, услед чега се ова решења јављају само као друга страна Уставом СРЈ утврђене расподеле надлежности. Због тога се чини да је недоследније решење да Савезни устав предвиди добро познату тзв. федералну клаузулу, него да међународне споразуме нпр. из области образовања, културе и сл. (као еминентно републичке надлежности) непосредно извршавају републике. Исто тако чини се да нема оправдања да се део извршних функција из области у надлежности републике, кад су у питању међународни односи, Уставом додељује савезним органима, који у тим областима немају ни законодавна, ни судска овлашћења. И овде савремена пракса и теорија регионалног и нецентрализованог удруживања, сарадње и деловања, нарочито у Европи, до краја релативизују крутост и шематизованост ових примедби. На крају, ако се ради само о терминолошкој одиозности епитета „сувереност“ уз чланицу федерације, очигледно је не само да се не ради о оживљавању давно превазђене теорије подељене суверености, чак и суверености уопште, већ да је у питању недоследна и ванправна употреба термина у политичком процесу доношења устава (о томе у III делу прилога).

2. Другу посебну целину чине оне одредбе које се односе на преширока и прејака овлашћења република-чланица и њихових органа у процесу доношења одлука савезних органа која, како се истиче, производи конфедерални концепт савезних органа, јер у доношењу савезних одлука директно и непосредно учествују републички органи. С друге стране, управо због таквог учешћа републичких органа, посебно се потенцирају неједнакост и огромне разлике у свим квантитативним параметрима између две републике. У овој скупини се налазе примедбе на чл. 80 (прописани минимум савезних посланика у Већу грађана), чл. 81

(потенцијално различит начин избора посланика у Већу република), чл. 90 ст. 3 (двотрећинска већина за одлучивање у Већу република о економским питањима, ако то тражи скупштина једне републике), чл. 92 (привремена примена неусаглашеног закона о економским питањима у тексту који је усвојило Веће република), чл. 97 ст. 3 (релативно обезбеђење републичког кадровског кључа за места председника државе и владе), чл. 135 ст. 2 (Врховни савет одбране у саставу председника савезне државе и република-чланица) и чл. 140 и 141 (ветирајућа улога скупштине републике у поступку промене одређених 8 чланова Устава).

На основу анализе, може се констатовати да је ван спора чињеница да се ради о одступањима од тзв. чистог федерализма, под којим се подразумева теоријски концепт федерализма који нигде и никада није постојао у пракси. Није спорно ни то да се реална федералена уређења (она која постоје или су постојала у појединим државама у свету), па тако и Устав СРЈ, за потребе компаративне научне анализе, оцењују са свог становишта.

Оно што је при изношењу ових примедба спорно јесте свесно или несвесно игнорисање чињенице да се у свим федералним системима оваква одступања јављају (нпр. у вези са чл. 80 у САД и Швајцарској, са чл. 81 у Швајцарској и Немачкој), у вези са чл. 97 у Швајцарској, у вези са чл. 140 и 141 у Канади, итд.), услед чега се ствара нетачна слика о природи појединачних решења у федерализму по Уставу СРЈ. С овим у вези интересантно је да они који ове изузетке и одступања у другим државама знају и износе у разматрањима, те изузетке правдају и објашњавају одређеним специфичностима тих држава (нпр. историјски разлози у вези с настанком тих држава), док у истим или сличним случајевима кад је у питању СР Југославија имају само речи критике, иако се и овде могу наћи слични разлози.

Томе треба додати и чињеницу да се у изношењу оваквих закључака увек занемарују друга решења Устава СРЈ, која не само да модел облика државе Југославије стабилизују, у смислу да га враћају тзв. чистом федерализму, већ управо због стабилизације модела одлазе и с оне стране федерализма, у правцу централизације — нпр. положај и овлашћења савезне владе, извршавање савезних прописа од стране савезних органа, јако широка законодавна надлежност федерације, итд.

Тако свестрано и уравнотежено стручно оцењен концепт југословенског федерализма и даље трпи критику, али овога пута са становишта одговора на питање: да ли цео модел може начелно да функционише, односно да ли су предвиђени механизми који отклањају негативности које носе наведена одступања, односно која те негативности релативизују.

Тако, иако је одступљено од принципа „један човек — један глас“ за Веће грађана, ипак није уведен принцип „свака република исти број посланика“ — тј. пропорција није укинута већ

је смањена са 1:17 на 1:3,3; иако је појачана улога Већа република, оно ипак нема самосталну надлежност, нити се његове одлуке, кад се разликују од Већа грађана трајно примењују, већ доводе до распуштања Савезне скупштине после једне године; иако је назначен републички кадровски кључ, он је везан само за места председника владе и државе, и то не као обавеза, већ као уставна препорука, која трпи и већ је трпела изузетке; иако је установљен колективни врховни командант, његова улога је везана за начелне одлуке, док је инокосни врховни командант, у лицу Председника СРЈ, једини овлашћен за доношење појединачних и конкретних одлука војне природе; иако постоји уставни вето, он је везан само за 8 од 144 члана Устава, и то само за оне који обезбеђују овакво федерално устројство Југославије.

Из тих разлога на изнету критику и постављено питање може се одговорити позитивно, односно да модел има уска грла, али да може да функционише.

### III

Прелазећи са концепцијских разматрања на питање односа Устава СРЈ и актуелне праксе, морамо констатовати да је очигледно и неспорно да постоји отежан, блокиран или маргинализован рад савезних органа, нпр. мали број донетих нових закона којима се Устав СРЈ уводи у примену, нема савезне владе, Народне банке Југославије и др. да ради самостално, нарочито у економским и спољнополитичким питањима, итд.

С тим у вези прво се поставља питање: да ли су томе узрок поједина решења Устава СРЈ која представљају оно што смо назвали одступањима од тзв. чистих уставних модела. Одговор на то питање је из више разлога негативан, и то: прво, једна група одступања, како је наведено, чисто је психолошко-политичке и термилошке природе и због тога не може имати никакве директне везе са том праксом, а нарочито не може да у парламентарној и политичкој стварности (пракси) ствари нешто што већ пре тих тзв. одступања не постоји; друго, највећи део проблема у пракси уопште нема основа у Уставу, односно није последица коришћења тзв. конфедералних механизма из Устава, већ просто фактичког некоришћења уставних овлашћења (рад Савезне владе, савезних министарстава, Народне банке Југославије и др.); треће, сами савезни органи који су отежани, блокирани или маргинализовани у свом раду, нису користили ни један од механизма за одбрану својих уставних позиција (питање поверења, оставке, уставно-судска оцена, распуштање Савезне скупштине, итд.).

Из свега овога произлази да се узрок наведених појава у пракси налази ван текста Устава СФРЈ (његове концепције и конкретних решења), односно да се налази у сфери политичких снага, интереса и циљева. Степен артикулисаности тих интереса, интензитет и организованост њихове појаве очигледно потврђују да они не само реално постоје још пре доношења Устава СРЈ, и насупрот њему, него и да су много јачи данас — у примени Устава, него у моменту доношења Устава. Реално је претпоставити чак и то да би легитимни захтеви политичких снага за уношење решења која су тзв. одступања од чистог модела федерализма („конфедерални елементи“) да се данас доноси Устав СРЈ, били много шири и озбиљнији по последицама на његову концепцију него што сада стварно јесу.

Овим ставом не желим да негирам да право и уставно право може и мора и да мења стварност, а не само да је просто одсликава, већ да укажем још једном на чињеницу да крајња сврха права јесте артикулација, институционализација и сучељавање објективних и реалних интереса и разрешење њима изазваних сукоба, да се ти процеси не би одвијали хаотично, спонтано и ванинституционално.

Полазећи од чињенице да Устав не служи ни сам себи, ни за научна разматрања, већ представља правни инструмент за остваривање циљева које формулишу владајуће политичке снаге у једној држави, не може се говорити о апстрактно стручним потребама за променом овог или било којег устава.

Када је Устав СРЈ у питању, по мом мишљењу може се говорити једино о потреби за променом и побољшавањем оних решења која смо називали механизмима за отклањање „уских грла“. Но, и за таква преиспитивања је рано, јер још нису ни примењена у пракси, да би се оценила као неодговарајућа и недовољна. Из тих разлога, нема ни говора о могућностима промена које би ишле у правцу отклањања, одступања од тзв. чистог федерализма, јер се она нису у Уставу нашла случајно и као последица нестручности оних који су обављали правно-експертски део посла, већ напротив, она су унета на ултимативни захтев дела владајућих политичких снага из Црне Горе при доношењу овог устава, са циљем да се остваре управо такав положај и овлашћења републике.

Штавише, с обзиром на то да политички процеси у савезним органима у протеклих годину дана функционисау скоро потпуно републички, билатарно, за шта у Уставу СРЈ (само Већа република) нема основа, ти процеси чак могу довести до супротне ситуације од наведених критика. Наиме, могу се појавити и захтеви наведених политичких снага да се са овом праксом усагласи Устав, управо проширивањем броја и квалитета тзв. одступања од чистог модела федерализма. При томе овај исход је бољи него да се флагрантно не спроводи Устав СФРЈ тако што савезни органи у свом раду личе на међурепубличке комитете

у делу послова где уопште функционишу, а тамо где не функционишу (полиција, спољна политика, уставно-судске оцене итд.) послове обављају само формално и протоколарно.

Ово се неће догодити само уколико ускоро политички процеси постану трансрепублички и транснационални тако што ће политичке партије деловати на целој територији Југославије и ако политичке снаге почну деловати са становишта својих програма, а не национално и територијално.

*Vladan Kutlešić*

THE CONSTITUTION OF THE FRY-MOOT QUESTIONS  
REGARDING CONCEPTION AND IMPLEMENTATION

— Summary —

A critical survey of the normative articles and implementation in practice of the Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia from its promulgation to the present day has revealed several characteristic tendencies.

First, there is a tendency to overly criticize, out of context, certain undeniable departures from the model of »pure« federalism in the direction of confederalism, which, as we all know, is virtually nonexistent in the world. Such critics fail to consider other provisions of the Constitution which could be seen as departures in the direction of strong federalism and which undoubtedly stabilize the Yugoslav model and offset the first-mentioned deviations. Moreover, the existence of comparable arrangements in other countries is explained away as being a result of their own particular histories or idiosyncrasies, while at home such arrangements are castigated as being a ruinous hold-over from the earlier system or else the result of ignorance or ideology. To make matters worse, the measures that have been envisaged in order to remove any problems that might arise because of such so-called deviations are being completely ignored.

Second, the current problems in the functioning of the federal government tend to be blamed on the aforementioned departures from »pure« federalism, although even a cursory analysis of these problems will show that they have nothing to do with the controversial constitutional provisions, i.e., that they appear in spheres where no such deviations exist.

Third, there has been no politicological and sociological analysis of the functioning of the federal government, especially as regards organization, programmes, or the activities of the political parties, which, if not the sole, are certainly the most important cause of current problems in the federal constitutional system. The truth of this statement is best seen if we remember that the constitution which has come under such fire was quickly and easily amended (Amendment I) not even five months after its adoption, when the relevant majority of political forces (parties) felt such changes to be necessary and justified in order to remove certain imperfections.

