

Слободан Благојевић, Титоград

## ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

### I

Улога права, па и устава као његовог основног извора, у преображају друштва може се остваривати само онако и онолико како и колико то може да чини право као објективни рационални инструмент с обзиром на своја својства и могућности. Моћи и могућности права су ограничене, право може нешто, али не може све. Право је облик друштвене свијести, облик политичког и идеолошког усмјеравања друштва, који поприма нормативни вид, вид регулације, па као такав, као облик надградње, може свој утицај остваривати само у релативном смислу. Међутим, право може бити више или мање ефикасно, може више или мање утицати на друштвени развој и његов преображај, зависно од самих његових унутрашњих својстава, као и од његовог односа према друштву, друштвеним односима које регулише и обратно. Другим ријечима, проблем је како се ствара једно конкретно право конкретне друштвене заједнице, колико се у том процесу поштују одговарајуће претпоставке тог стварања. Регулисати друштвене односе правом, претварати социјално-класно у нормативно-правно давати правни облик друштвеној стварности, сложен је и вишедимензионалан процес. Право се изражава каузално, социјално-класно, нормативно, логички и семантички. То упућује на потребу да створено право буде рационално и у односу на друштвену стварност реално. Такво право може да рачуна на остваривање своје улоге у друштву, његовом развоју, његовим преображајима. То се нарочито односи на устав као основу права. Он је политички и правни акт. Као политички акт, устав утврђује однос између народа и власти, систем и облике власти, слободе и права човјека и грађанина као вид ограничења власти. Као правни акт, пак, он је основни највећи правни

акт и акт успостављања уставности. У остваривању тих својих функција устав је израз постојећих и жељених односа. Успоставити склад између постојећих и жељених односа може се постићи само кроз реални устав, устав који полази од постојеће стварности и законитости које у њој дјелују и на тој основи отвара простор за нове односе. Устав од 1974. је школски примјер непоштовања претпоставки уставног нормирања, како с гледишта његових унутрашњих својстава као правног акта, тако и његовог односа према друштвеној стварности. Зато је уставни систем из 1974. један од генератора југословенске кризе. Његова основна слабост јесте што се одвојио од људске суштине, од човјека и грађанина као стваралачког и слободног бића и успоставио колективитете и колективизам као форму развоја.

Нови устав Југославије може допринијети преображају југословенског друштва, ако у три основна односа који представљају устав у материјалном смислу — својина, власт и слободе и права човјека и грађанина, буде поштовао оне моделе, односе и институције који се објективно друштву намећу с гледишта историје, упоредног искуства, знања и науке. У питању је продукција друштвеног смисла, начин како се она остварује и њен квалитет. Ако продукција друштвеног смисла буде демократска и константно подвргнута научној и стручној верификацији, модели, односи и институције које отуда произилазе могу рачунати на своју егзистенцију и свој допринос друштвеном развоју. Покушаћемо то да покажемо на једном примјеру, примјеру федерације (савезне државе) како је она успостављена Уставом од 1974. Научно-теоријски ставови о федерацији (савезној држави), историјско и компаративно искуство о њеном функционисању, нијесу поштовани наведеним уставом. Зато је неопходно указати на њене теоријске основе које треба поштовати приликом конкретног уставно-правног регулisaња.

## II

Теоријске основе федерације јесу једно од полазишта у обликовању новог Устава Југославије. У Југославији, као и у другим социјалистичким земљама, окончава се једна фаза развоја, уз радикално критичко преиспитивање њеног карактера, смисла и вриједности. У том оквиру не може се мимоићи критичко преиспитивање модела успостављеног Уставом од 1974, који је успоставио конфедеративну федерацију. То се огледа у начину одлучивања у Вијећу република и покрајина, у паритетној заступљености република и покрајина у Савезном вијећу, као и у паритетном саставу и других савезних органа.

Полазна теоријска основа федерације (савезне државе) јесте њено својство облика државног уређења. Федерација (савезна држава) је облик и начин уређења савезне државе, значи о-

на је државна организација, државни механизам, државни апарат, па се као и свака организација односно механизам, мора правити поштујући одговарајуће претпоставке науке и струке. Политичко је питање хоће ли се федерација или не. Ако се донесе политичка одлука о федерацији, онда се уставом, федерација као облик уређења савезне државе, мора успоставити тако да таква организација може да функционише. Не треба, због тога, мијешати друштвено-политичко учешће у вршењу власти од техничког учешћа у вршењу власти. Политичко учешће у вршењу власти припада грађанину и народу, а техничко учешће федерацији, односно савезном органу. То све говори у прилог чињеници да се на основу политичке одлуке о федерацији, она успоставља као организација државног уређења, у складу са њеним теоријским основама и стручним критеријумима, уз уважавање реалног политичког стања, политичке констелације и постојећих односа снага у земљи.

*Субјективитет федерације* (савезне државе) јесте једна од теоријских претпоставки њеног постојања. Од када постоји савезна држава њени конститутивни елементи, односно субјекти јесу грађани и федералне јединице, државе чланице. Та два конститутивна елемента изражавају се у структури савезног парламента, кроз вијеће грађана и вијеће народа, односно држава чланица. Субјективитет грађана у савезној држави обезбијеђен је ако су они у њој пропорционално представљени. Сваки паритет у вијећу грађана њему одузима својство субјекта федерације, а дом грађана, хтјели не хтјели, постаје дом држава.

*Однос савезне и федералне власти* (власти федералне јединице) јесте једно од битних теоријских питања федерације. Суштински ради се о односу савезног права и права државе чланице, односно о односу савезног устава, савезних закона и других савезних прописа и устава, закона и других прописа федералне јединице. Са гледишта ових односа битно политичко питање јесте подјела нормативне, законодавне функције између савезне власти и власти федералне јединице. Када се ова подјела изврши и у складу са тим успоставе функције, односно права и дужности федерације и федералне јединице, савезна власт постаје већа, јача власт од власти федералне јединице, разумије се у домену пренијете надлежности на савезну државу. Правним језиком речено, право федералне јединице мора бити у сагласности са савезним правом. Код свих федерација ово начело важи, са неким малим изузецима. Без тако успостављеног односа нема потребног и нужног јединства уставно-правног поретка, јединства које захтијева природа права, без чега нема његовог остваривања, његове ефикасности.

У успостављању односа између федерације и федералне јединице битан је *концепт и природа савезног устава*. Он је у свим федерацијама основни и највећи акт федерације и акт ус-

постављања усгавности. С друге стране, с гледишта своје садржине, он треба да буде акт државне и политичке власти, а не акт друштва, какав је Устав од 1974, који су његови аутори назвали друштвеном повељом. У устав треба да уђу само основни принципи друштвеног уређења. Са гледишта учешћа у његовом доношењу он треба да буде устав народа, а не народ устава, устав државе. Марксов став да је устав „самоодређење народа“ треба да се оствари.

Поред концепта и природе савезног устава, положаја федералних јединица, подјеле нормативне законодавне функције између федерације и федералних јединица и начин формирања и одлучивања савезних органа важан је за природу и карактер федерације. Демократски изборни систем заснива се на начелу права грађанина да бира своје представнике путем слободног тајног, општег, једнаког и непосредног бирачког права. Ово начело остварује се и у бирању чланова савезног парламента, у неким системима и шефа државе. Одлучивање у савезним органима заснива се на већинском принципу, у сва три облика — апсолутна, квалификована и релативна већина. Изузетак је једногласност, односно консензус. Ради се о најужем броју питања која су од интереса за равноправност народа у федерацији, односно држава чланица.

Основе успостављања и изражавања федерације (савезне државе) до којих је дошла теорија, остварене су у свим уставима федерација кроз одговарајуће позитивно-правне, односно уставно-правне регулативе. Између устава појединих федерација има разлика, као последица историјских, традиционалних, демографских, националних, економских, политичких и других карактеристика. Ипак, у свим уставима савезних држава сачувани су основни елементи и карактеристике наведених теоријских основа федерације. То све говори да је федерација не само теоријски него и позитивно-правно држава, савезна држава, оно што није конфедерација која има својство уговорног савеза држава, уговорног односа између самосталних суверених држава. Ово треба подвући јер се у актуелним расправама о будућем уставном уређењу Југославије говори да су називи федерација-конфедерација релативни и да су битни односи који се у њему успостављају, тј. да је битна садржина. Све је релативно, па и називи, термини одговарајућих садржина. Ипак, називи су настали да би изразили одређену садржину и они су одређени том садржином и зависни од ње. Ако се иза неког назива стави саввим друга садржина, онда то није више оно што је некад било. Појмови федерације и конфедерације нијесу тако неодређени, с гледишта њихове садржине, тј. односа унутар њих, да би се они могли произвољно мијешати и замјењивати. Нема оправдане потребе називати оно што је федерација конфедерацијом и обратно. То не искључује објективну појаву елемената конфедерализма у федерализму и обратно. Али то није разлог да се појмови

мијешају и замјењују. Научно-теоријски и уставно-правно су фундирана и праксом потврђена основна својства и карактеристике федерације и конфедерације, тако да се може, са те тачке гледишта, сасвим извјесно, на бази анализе конкретног облика, тврдити да ли се ради о федерацији или конфедерацији.

Сваки модел кога уводи устав, па и модел државне организације, мора бити реалан и рационалан. Теоријске вриједности појединих принципа показују се у пракси па и принципа федерације (савезне државе) као облика државног уређења, За теоријско схватање и умно остваривање федерације, федеративног уређења, неопходни су одговарајући друштвено-политички, економски, морални и психолошки услови. Оно што је произашло из историје и упоредног искуства говори да је федерација настала да отклони слабости конфедерације. Конфедерација је и историјски и цивилизацијски превазиђена. Данашње друштво тражи своју модернизацију кроз демократију и нове идеје. Основна енергија која данашње друштво и човјека може повући напријед јесте интеграција знања, средстава и рада. То је захтјев и налог научно-технолошке револуције. Савремени политички и економски токови у свијету то потврђују. То се све одражава на државу, на њене облике, на њену организацију. Федерација се данас испуњава новим садржајима. Све више преовлађују економска и технолошка питања. Класични, традиционални федерализам, који је био државни, политички и административни се трансформише и постаје економски, технолошки и развојни. Све то говори да се теоријске и уставно-правне претпоставке федерације (савезне државе) морају последније остваривати, јер се за неке народе и њихове државе овај облик државног организовања у данашњем политичком, економском и технолошком времену, намеће као *conditio sine qua non* њиховог опстанка и развоја.

*Slobodan Blagojević*

#### THEORETICAL BASES OF THE FEDERATION

##### — Summary —

Each Constitution, and thus also the new Constitution of Yugoslavia, may contribute to a transformation of society, if the three basic relations that represent the Constitution in the material sense — property, power and the rights and freedoms of man and citizen — respect those models, relations and institutions which actually force themselves to society from the viewpoint of history, comparative experience, knowledge and science. One of such models is the federation. The scientific-theoretical positions relating to the federation (federal state), the historical and comparative experience of its functioning, have to be respected.

The initial theoretical basis of the federation is its form of government system, i.e. state organization, and accordingly, it has to be evolved in line with the appropriate scientific-professional assumptions. The internationally legal subjectivity of the federation as well as the subjects of the federation — citizen and member-state — are the assumption of its existence. The relation of the federal and state power in the legal sense, within the division of the normative function, must be the relation of higher and lower power. Accordingly, the concept and nature of the federal Constitution is essential. In each federation, it is the basic and most important legal deed of the federation. The way of forming and decision-making of the federal authorities is important for the character of the federation. The free voting right, the majority principle and consensus in a limited number of issues are the principles on which the way of forming and decision-making of the federal authorities is based.