

Проф. др Димитрије Кулић

КРИЗА УСТАВНОСТИ И ФЕДЕРАЦИЈА

I

Питање федерализма увек постаје актуелно, када на површину избију разлике и сукоби разних националних целина, али и других групација које нису међусобно национално сукобљене и свој просперитет виде у заједништву и солидарности

Хтели не хтели, питање федерације се само по себи намеће, као облик удруживања нарочито у условима када се тражи излаз из кризе.

Федерација никада није била сама себи циљ. Федерација је од увек била и остала циљ и жеља оних, који су је стварали и који су дошли до уверења да ће им савезна држава коју стварају бити кориснији и сигурнији облик удруживања, живљења и безбеднија, неголи да потенцијалне чланице федерације остану унитарне државе. Идеја федерализма, као своју прву претпоставку има принцип пуне самосталности њених делова приликом одлучивања о питању прикључења федеративној држави.

Још од Алтузијуса и Монтескјеа, питање федерализма је све актуелније, као процеса удруживања и развоја којим се бави савремена политичка мисао света.

Монтескје је био један од првих мислилаца који је указао на значај федерације, упозоравајући, да ако је република мала, лакше долази под утицај и постаје плен великих сила, које је лакше могу покрити и срушити као усамљену, неголи када је она у заједници са другима.

Прудон је указујући на значај федерације, тврдио, да је она једина алтернатива диктатурама и самовољи владалаца као инокосних шефова државе.

Као плуралистичка концепција, федерализам треба да превазиђе субординацију, диктате, анархичност и друге облике ограничавања слобода и права човека и грађана.

Питање федерације у нас, као што се види, поново је постало актуелно, како за прилике у Југославији, тако и за позитиван развој друштвено-политичких односа у овом делу Европе.

Федерализам тражи да се народи удружени у заједничкој савезној држави националистички не деле и не проузрокују раздор међу њима. Федеративна заједница треба да постане конзистентна, интегрирајућа и хомогена целина у циљу решавања својих националних, али и заједничких потреба, које захтева њихов заједнички интерес.

Идеја федерализма је добила и у пракси остварила различита плуралистичка уређења као макро удруживања, чак и на нивоу континента па и света. Тај процес је данас у пракси врло присутан. Зато федерализам, нема сумње, представља будућност сарадње и удруживања различитости.

Савремени федерализам, међутим, не може се градити. Његи остваривати само на концепту национално-територијалног федерализма. Перспектива федерације тражи њену модернизацију и ослобађање од старог концепта федерације као искључиво територијално-националне заједнице. Будућност света све ће више инсистирати на стварању модерне — функционалне федерације.

II

На измаку двадесетог века, са индигнацијом морамо констатовати да криза уставности, која је завладала светом, остаје као један од главних терета за правну и политичку науку и правну мисао уопште.

Са становишта остваривања правне и уставне државе, питање уставности посебно постаје значајно за останах и будући живот савезних, односно федеративних држава.

Крај двадесетог века флагрантно је означио кризу и пад политике, а са падом политике и пад идеологија.

Отуђење политике је потиснуло устав и уставност. Анархија друштвених односа је уставне системе бацила у маргиналне позиције, те уставни системи, чак и оних држава света, који су раније узимани за пример, постају анахронизам, више имитирајуће, него постојеће и стварне правне државе. Политика и политичка збивања у свету постају општи конгломерат друштвене стварности у којој бујају необузданост и примена силе као израз интереса великих, али и неких мањих држава.

Присутне су тенденције, да се и двочлане, мале федерације деле, усамљују и слабе, чиме би се убрзао процес којим би се до краја мали народи на Балкану довели у вазални положај од стране великих сила. То већ сада сасвим постаје видљиво.

Разбуктавање таквог полицентризма за последицу има све веће узимање маха идеологија, које се темеље на јачању национализма и настојања да се не само бивше југословенске републике претворе у унитарне државе, већ и да се делови тих република претварају у нове бројне „мини“ државице које су лишене сваке могућности да у будућности опстану као државе.

Овакво стање односа на плану будућих државица и дробљења националних целина и националних особености довело је до блокаде стварања стварних демократских односа, владавине права и стварања правне и уставне државе. Мали народи су се понова нашли на разини заштите елементарних људских права и слобода, међу којима српски народ посебно.

Двадесет и први век ће дуго имати да се бави збивањима која су се догодила у последњој деценији овог века.

Опште стање уставности се посебно одразило и одражава на федеративне системе источноевропских држава, међу којима на југословенску федерацију нарочито.

Федерација се понегде искривљено приказује као централизам. Патологија бивше југословенске федерације, такође, узима се као основ за елиминисање федеративне југословенске државе у сваком погледу.

Смисао федерализма није централизам. Идеја федерализма је изворно демократска и кооперативна, која не фаворизује нити супротставља нацију нацији. Она је такав феномен који у различитостима које је чине, тражи заједничко и интерес заједништва, пре свега, који се не може остварити без федерације. Федерација је држава, која треба да подстакне заједништво и прогресивни интерес насупротив сепаратизму и фрагментарности.

Савремени федерализам би требало да подстакне развој економије, демократије и културе уопште. Он треба да допринесе да се нарочито блиски народи не затварају и тиме усамљују и осиромашују.

Нужно је да се развију и примене такви принципи модерног федерализма, који би федерализам градили не само на националним основама. Модерна федерација мора да допринесе функционалности и ефикасности заједничке државе и живота људи у њој, као темељних основа. Федеративна држава својим функционалним федерализмом доприноси развоју демократије како унутар ње саме као такве тако и ње према другим државама и народима. Вредност једне федерације се зато не може одређивати само према броју њених чланица.

III

Са становишта односа уставности и федерације, за нас конституционалисте, посебно постаје значајно питање уставности унутар саме федерације и односа у њој. Мада су спољни факто-

ри, како смо истакли, били у одређеној мери од утицаја на стање уставности у земљи, криза уставности у нас долази из саме структуре и функције како органа државне власти тако и од других недржавних организација.

На унутрашњем плану дошло је до пада политике што је условило ерозију уставности.

Галопирајућа и до сада невиђена, и застрашујућа, инфлација не само да је нагризла него и потпуно угрозила друштвену стабилност земље, што свакодневно угрожава не само сигурност него и опстанак човека и грађанина. Ударом такве галопирајуће инфлације нападнута је интелектуална и уопште културна баштина земље, као најтежа последица тога стања. Тешке последице по културни процес оставиле су ненадокнадиве штете.

Застрашујућа инфлација је постала опасан вид агресије на човека. Њене размере не само што су угрозиле физички опстанак човека и грађанина него постају погубне и за духовну стабилност целог друштва. Држава није у стању да заштити човека у тој еуфорији и општем лудилу и метежу етатистичко-бирокарских и националистичких и шовинистичких идеологија.

Наступило је одсуство јавног поретка у земљи. На сцену су ступили људи, који су на штету поштенних и радних људи и грађана лако дошли до великих богатстава.

Присутно је опште запостављање грађана, њихово заобилажење у изградњи и остварењу уставног поретка.

Не постоје ни формални ни правни услови да грађанин може позвати државу на одговорност. Грађанин је остао без механизма и средстава заштите својих основних права. После укидања хибридне и квазиомбудсманске институције друштвеног правобраниоца самоуправљања, грађанину су остале само посредничке институције државе и то углавном органи државне управе, чиме је извршена блокада заштите основних права грађана. Грађанину је потребна заштита од администрације и бирократије која крши и узурпира његова права.

У односу на заштиту људских права човек (грађанин) остављен је сам себи, немоћан да такву заштиту оствари.

Клима меркантилизма и ратног профитерства је данас најопаснија појава која целокупан економски, друштвени и политички систем гура у суноврат.

Са тог становишта, озбиљније него икад раније поставља се питање улоге и места правосуђа у нас. Од завршетка Другог светског рата до данашњег дана, у нашој земљи није дато потребно место и улога суду и судијама. Перманентно је присутно владајуће становиште, да криминалне појаве треба сузбијати само јачањем полицијског апарата. Стављање судова и целог правосуђа у инфериорне позиције неминовно је морало довести до тако дубоке кризе уставности и законитости. Зато, често наговештавано постојање правне државе у нас не одговара правом стању. Ми немамо правну државу. Улогу и функцију правосуђа

(посебно уставних судова) треба подићи до оног степена који обезбеђује потпуну ефикасну и доследну примену уставности и законитости и остварење судске функције као функције потпуно самосталне и независне треће власти. За нашу федерацију, за конзистентне односе у њој, између двеју чланица федерације, изузетан значај има јачање федеративне уставности, што у највећој мери зависи од функције Уставног суда Југославије.

IV

Пад политике присутан је и на унутрашњем плану. Установљавање партијског — страначког плурализма је несумњиво имало велики значај за развитак демократских односа на путу стварања истинске демократске државе. Та чињеница је снажно допринела остваривању бирачког права грађана као политичког права број један.

Међутим, у таквој атмосфери, политички процес се углавном, врти око сукобљених странака. Култ политичког, партијског и идеолошког удалио је културно, хумано, научно и социјално. Политика се свела готово само на борбу политичких странака, избор посланика и скупштинских тела, тражење и вређање противника. Такав израз политике је уморио човека и грађане, који све више долазе до сазнања, да он — грађанин, постаје прост објект безобзирне манипулације, омаловажавања и деградације. Политика постаје баук за обичне људе и својеврсни напад на основне људске вредности и посебно на основна права грађана. Загађивањем људских права и слобода, политика постаје загађивач друштвених односа чиме је окренула леђа човеку и грађанину.

Примат политичке странке, запоставио је и бацио у заборав примат човека и грађанина, без чијег правог места у систему и друштву нема уставности и законитости, а самим тим нема ни демократије. Криминализација политике постаје њено препознатљиво обележје.

V

Процес стварања важећег устава Југославије карактеришу две његове битне слабости. Прво, устав је без довољне и потпуне припреме брзо ушао у процедуру његовог усвајања, и друго, предлог уставног текста није био резултат консултовања шире структуре стручњака и грађана.

Стварање устава и уставности је у нашим условима остављено апарату државе и чиновничкој структури, која монополом државних функција детерминише и врши скоро целокупну креацију уставног система.

Устав савремене југословенске државе би морао да буде таква акт, који анимира грађане и који подстиче њихове иницијативне, како у самом стварању устава тако и у његовом остваривању.

Ја се надам да ћете се сложити са поруком академика проф. др Јована Ђорђевића, који је у своме последњем делу рекао:

„... Битна претпоставка за успешан и реалан устав јесте постојање одлучних група грађана који су се сложили са садржином и правцем предвиђених уставних принципа и институција. То значи да нема успешног устава без подршке народа, односно без активних и стваралачких група грађана. Исто тако, устав који је намењен да траје мора добити сагласност мислићих друштвених група, првенствено стваралачких интелектуалаца“.¹

VI

На основу напред изнетог, у циљу јачања федеративне уставности чиним следећих неколико сугестија:

I. Остварити потпуну независност Уставног суда Југославије од других органа федерације,

Проширити надлежност Уставног суда Југославије;

— Установити одговорност највиших функционера савезне државе пред Уставним судом Југославије због намерне повреде Устава и закона и Уставни суд као кривични суд — судски трибунал, за суђење највишим функционерима савезне државе због извршеног кривичног дела;

— прописати да се врши претходна оцена уставности будућих међународних уговора и да је то надлежност Уставног суда Југославије;

— прописати да је у надлежности Уставног суда Југославије заштита државног уређења од противуставне организације и рада политичких странка и других организација у циљу рушења уставног поретка СРЈ.

II. Остварити потпуно осамостаљење и независност судова опште надлежности у вршењу судске функције.

— Ојачати улогу судова у заштити права грађана:

— учврстити сталност судске функције;

— осигурати заштиту рада и достојанства судија у вршењу судске функције и установити инкомпатибилност функције члана Уставног суда или суда опште надлежности са чланством у политичкој странци.

¹ Јован Ђорђевић, *Концепт за нови устав и плурализам*, „Просвета“, Ниш 1989, стр. 94.

III. Установити искључиву надлежност Уставног суда Југославије у контроли спровођења савезних избора.

— Проширити надлежност Уставног суда Југославије у контроли савезних избора и референдума.

Прописати контролу уставности изборне пропаганде савезних избора као надлежност Уставног суда Југославије.

Алтернатива: (Установљивање Савезног изборног савета за контролу савезних избора).

IV. Хитно установити Парламентарног заштитника права грађана (Омбудсман) као органа Скупштине СРЈ и Војног заштитника права грађана као органа Скупштине СРЈ.

