

СУВЕРЕНОСТ У ФНРЈ И САВЕЗНИ УСТАВНИ ЗАКОН

Нови савезни Уставни закон од 13 јануара т.г. већ је изазвао занимљиве расправе око питања суверености у ФНРЈ. Те расправе су настале због тога што Устав од 1946 помиње сувереност народних република, док Уставни закон то не чини. У дискусији о Уставном закону у законодавном одбору Савезног већа народни посланик проф. др. Макс Шнудерл је изнео гледиште да сувереност република не постоји и да зато у Уставном закону и не треба говорити о томе. То гледиште је усвојено и Уставни закон је изгласан тако да је изостављено спомињање суверености народних република.

Тако се нови Уставни закон разликује од старог Устава, који је у чл. 9 утврђивао да постоји сувереност народних република, која је „ограничена само правима која су дата Федеративној Народној Републици Југославији”, као и да ФНРЈ „штити и брани суверена права народних република”. Исто тако стари Устав у свом чл. 10 прописивао је да је „противан Уставу сваки акт уперен против суверености... народних република”. У Уставном закону, пак, говори се у чл. 1 једино о томе да су народи Југославије „суверени и равноправни,” а ништа се не говори о суверености народних република. У вези с тим поставило се и питање да ли треба сматрати да по Уставном закону сувереност република постоји или не. Ово питање, пак, неодвојиво је од питања суверености саме савезне државе, ФНРЈ.

Као што смо рекли, Устав од 1946 прописивао је да су суверене и савезна држава, ФНРЈ, као и државе-чланице, народне републике. Истина, по том Уставу, сувереност република је била ограничена сувереношћу ФНРЈ, али је ипак постојала. Међутим, нови Уставни закон не говори ништа позитивно о суверености народних република. Он о томе просто ћути — не одређује ни да она постоји ни да не постоји. Пошто је у предлогу тог закона постојала одредба о суверености република, која је после поменуте дискусије у законодавном одбору избачена, то се може сматрати да творци Уставног закона сматрају да та сувереност не постоји. Али из тога шта његови творци сматрају и из изостављања одговарајуће одредбе још не излази и тачан одговор на питање да ли по Уставном закону постоји сувереност република или не. Шта неки закон значи, то, као што је познато, не зависи од мишљења његовог творца, већ од онога што је тај творац стварно у закону написао, од законских одредаба. Према томе, и на питање да ли наш Уставни закон установљава сувереност народних република, не може се одговорити на основу тога што је творац тог закона изоставио одредбу којом се потврђивала сувереност република, него само на основу анализе оних одредаба које су садржане у закону, а пре свега одредаба о односу

ФНРЈ и република, одн. о њиховој надлежности. Свакако је потребно ту анализу извршити. Овде она неће бити изведена до краја него ће се само бацити поглед на опште постављање проблема.

Претходно треба расправити извесна делимично терминологија, иако уствари суштинска питања. Наиме, Уставни закон употребљава троструку терминологију о државама. Постоји, најпре, ФНРЈ као савезна држава, коју чини скуп свих народних република и централне, савезне власти. Потом постоји та савезна власт, коју Уставни закон именује „федерацијом”. Најзад, постоје народне републике. Кад се говори о суверености државе у ФНРЈ, онда се у вези с овом троструком терминологијом прво поставља питање о којој се суверености ради, одн. о суверености које државе. То уствари значи питање колико и којих држава има у ФНРЈ — седам или осам. По терминологији Уставног закона, како је тумаче редактори његовог текста, изгледало би да постоји осам држава у ФНРЈ, и то: ФНРЈ као целина, скуп федерација и република, као прва; федерација, тј. савезна државна власт, као друга; и шест република. Једино тако одвајање термина „федерација” за означавање скупа савезних органа и њихове власти има свог смисла. На тај начин се „федерација” одваја од Федеративне Народне Републике Југославије, која претставља скуп „федерације” и република.

Редактори Уставног закона нису дали теоретско објашњење да ли ову троструку терминологију треба тумачити у смислу који наведосмо (да постоји осам држава) или само у смислу бољег техничког разграничења односа између седам држава у нашој федерацији. Ако се погледа у литературу, видеће се да овакво термилошко разликовање употребљава Келзен („Општа теорија права и државе”, срп. превод, стр. 302), који каже: „... савезна држава, тотална правна заједница, састоји (се) од федерације, централне правне заједнице, и саставних држава, неколиких локалних правних заједница.” Он критикује традиционалну теорију што „погрешно идентификује федерацију са савезном државом узетом у целини”. Пошто се по Келзену држава састоји уствари из посебног правног поретка, то савезну државу чини „тоталан” правни поредак, који се састоји од „федерације”; као централног правног поретка, који обухвата све становнике државе, и неколико локалних правних поредака, држава-чланица, који обухватају само поједине делове становништва. Но, ако се критички размотри Келзенова конструкција, онда испада јасно да ни он не може да створи посебну „трећу државу” од савезне државе, различиту од федерације и држава-чланица. Наиме, по њему, држава је правни поредак, који се разликује од других поредака својом независношћу, тј. посебном основном нормом. Јасно је да савезна држава, као „тоталан” правни поредак, уствари није никакав посебан поредак, јер нема никакву посебну основну норму — она је само механички збир две врсте

поредака: федеративног, једног, и локалних, неколиких, а само су ови поретци стварно посебни поретци, тј. посебне државе. Келзен, доиста, каже: „Правни поредак савезне државе састоји се од централних норми, које важе за њену читаву територију, и локалних норми, које важе само за делове те територије, за територије „саставних држава (или држава-чланица).” ” Келзен није био доследан себи, па да тврди да је тоталан поредак — посебан поредак, који одређује своју сопствену поделу на два реда поредака — федеративни и локални. Он то није тврдио јер у стварности таквог поретка нема, пошто сам федеративни поредак одређује ту расподелу између себе и локалних поредака.

Још мање се може с ненормативистичког гледишта тврдити да је ФНРЈ једна држава, федерација — друга, а републике — треће. Јер са тог гледишта државу не чине норме, него органи и њихова власт, како то и дефинишу редактори Уставног закона. Постоје, међутим, само две врсте таквих органа — савезни (оно што се назива „федерацијом”) и републички. Нема никаквих трећих органа, органа ФНРЈ, тј. таквих који не би били савезни, не би вршили послове „федерације”, него неке друге послове, који не припадају ни „федерацији” ни републикама. Ако се термилошки хоће уопште да нешто каже издвајањем термина ФНРЈ од термина „федерација”, онда се може рећи само то да ФНРЈ не значи посебну државу, различиту од „федерације”, него мисаону целину, мисаоно сједињавање посебних органа „федерације” као државе и органа републике, и ништа више. Може се дакле рећи да ФНРЈ има само енциклопедиско значење, а не посебно.

Али, и кад би се могла „федерација” у овом смислу одвојити од ФНРЈ, мислимо да би термин „федерација” био незгодан, јер тај термин управо означава оно што се жели означити термином ФНРЈ, тј. означава заједницу свих држава-чланица, која, као таква, има своју сопствену, савезну, заједничку власт. Нема смисла устаљено значење једног термина на силу мењати. Но, рекли смо већ, тај или било који други термин је и непотребан, јер се оно што се жели назвати „федерацијом” уопште не може одвојити од онога што се жели назвати термином ФНРЈ. То су неодвојиве ствари. Народне републике као целина, као заједница, тј. као ФНРЈ, имају извесну своју власт и своје органе за вршење те власти, савезне органе. Ван тих својих органа и власти, ФНРЈ уствари не постоји као политичка и правна појава, тј. кад не би постојали ти органи и власт, не би било ни ФНРЈ. Отуд оба термина значе исто — термин „федерација” значи врсту чији је припадник ФНРЈ. Отуд треба закључити да постоји само седам држава у оквиру ФНРЈ, и да се поставља само врло просто питање, класично питање да ли сувереност припада федерацији, тј. ФНРЈ, или појединим републикама. Тако је питање веома упрошћено, и његово евентуално комплико-

вање истраживањем да ли сувереност има ФНРЈ, федерација или републике избегнуто. Стога можемо да пређемо на проучавање самог питања водећи рачуна о евентуалној могућности поменутог компликовања.

Досада су заузета два становишта о том питању. Др. Шнудерл је изнео становиште да сувереност република не постоји, и развио га у свом чланку у „Архиву за правне и друштвене науке“, бр. 1—2 за 1953. То је гледиште дошло до израза у Уставном закону изостављањем пом. одредбе. Друго гледиште је изнео проф. др. Јован Ђорђевић у свом коментару Уставног закона (изд. „Службеног листа ФНРЈ“ стр. 113—115). По њему, нека врста суверености република још увек постоји. Које је од ових гледишта тачно, или је тачно неко треће?

Др. Шнудерл сматра да ФНРЈ, одн. „федерација“, има спољну сувереност, а да ни ФНРЈ, одн. „федерација“, ни народне републике немају унутрашњу сувереност. Аргументи за то су следећи. У социолошком смислу постоји сувереност радног народа и национална сувереност, али не и сувереност република као таквих. У правном смислу, пак, републике нису суверене зато што су „надлежности федерације тако широке, а зависност република од ње тако велика, да се о некој државној власти република која никако није подвргнута другој вишој вољи и која се не изводи из више власти не може говорити“, него се власт републике „изводи из државне власти федерације“. Федерација, опет, није правно суверена према републичким органима власти, јер „учешће република“, каже даље др. Шнудерл, „у вршењу власти федерације тако је значајно да федерација без тог учешћа не само да не може да постоји него не може ни да функционише“, јер савезне законе врше републике, јер републике делегирају своје посланике у Савезно веће итд. Републике не преносе своју сувереност на федерацију, јер је ова добија непосредно од народа. Национална основа не може се сматрати довољном за сувереност република. Истицање суверености значи изванредан антагонизам, а код нас тога нема, па зато нема ни политичке основе за сувереност република. ФНРЈ, одн. федерација (др. Шнудерл употребљава оба израза подједнако и не чини термиолошку разлику коју чини Уставни закон и о којој смо говорили), суверена је у међународним односима, јер ниједно право из те области не припада републикама, те „постоји такав суверенитет федерације у спољним односима. ФНРЈ није зависна од туђе воље, врши своју власт независно и коначно и не изводи своја права из друге воље“.

Најзад, др. Шнудерл сматра да су републике државе, иако нису суверене, јер „постоји круг права република која ове врше само на основу свог сопственог устава, самостално и независно од федерације“. „Ако сматрамо“, каже др. Шнудерл даље, „као кри-

теријум државности право независног вршења власти у погледу сопствених задатака, онда заиста наше републике имају ово право". Поред тога, постоји и политички разлог да се републике сматрају државама — наиме, наши народи још имају „јакo осећање националне индивидуалности", има још хетерогености, и политички би било штетно не тврдити да су републике државе, тим пре што уставни текстови омогућују овакво тумачење. Напротив, народни одбори нису државе, јер, иако врше власт самостално, ипак морају ту власт „вршити у оквиру општих интереса, тј. у складу с основним начелима правног поретка ФНРЈ и с основним правцем њеног социјалистичког развика", и јер виши органи могу ништити одлуке народног одбора и одборе распуштати, што не могу у односу на републике.

Проф. др. Ђорђевић каже да и сада, иако нема одредбе сличне чл. 9 и 10 Устава од 1946, „федерација штити и брани суверена права народних република у извесном смислу". Одмах потом, он каже: „Истина, та „суверена права", или „суверенитет народне републике", не односе се на класични тип државног суверенитета, нарочито уколико се тај суверенитет изражава у међународноправном индивидуалитету". Проф. Ђорђевић најзад закључује: „Али из тога свега закључити да наш Уставни закон одбацује у целини и у сваком аспекту питање суверености у вези са народним републикама, било би прерано и нетачно, јер сам члан 1 Уставног закона истиче да је Југославија држава суверених народа". Поред тога, ни у једној федерацији нема неограничене суверености држава-чланица, као што су и државе уопште ограничене међународним правом. „Извесни ограничени суверенитет наших народних република имао би свој основ у суверенитету њихових народа, а материјалну потврду у праву радног народа републике на националну територију, на пуну равноправност у савезној држави, на самостално формирање органа власти републике, на законодавна права и т.сл. Републике су државе, а државе без суверених права не могу бити". Из свега овога није јасно како др. Ђорђевић уопште схвата сувереност државе, тј. шта сматра сувереношћу државе, иако је јасно да мисли да сувереност република (истина, не потпуна) ипак постоји. Такође се не види да ли и др. Ђорђевић, као др. Шнудерл, сматра да ФНРЈ, одн. „федерација", има само спољну сувереност, или, пак, супротно томе, мисли да има и унутрашњу. Он, додуше, каже да је међународни индивидуалитет код нас „оличен у Југославији као савезној држави и федерацији као претставнику суверенитета у међународним односима". Из тога би изишло да је ФНРЈ *носилац* суверености, а „федерација" *претставник* те суверености у међународном погледу, што би значило да ни ФНРЈ ни „федерација" немају унутрашњу сувереност. Али, то ипак није сигурно, јер се др. Ђорђевић није изрично изјаснио у том смислу.

Претресимо ова гледишта.

Прво питање које се поставља при проучавању федеративне државе јесте питање је ли то сложена или проста држава, тј. је ли то *једна* држава или стварно постоји *више* држава, састављених у *једну*. Ово питање је, опет, тесно повезано с питањем суверености државе, тј. с питањем да ли је сувереност битна карактеристика сваке државе или може постојати држава и без суверености. Овде се може заузети и један и други став. Но, ако се узме став да држава не мора бити суверена, онда се поставља питање разликовања између државе и других носилаца власти у држави, а пре свега самоуправних јединица. Став др. Шнудерла је у извесној мери еkleктичан: по њему, ФНРЈ је суверена, према иностранству, али није суверена унутра, а републике нису суверене. Не само, дакле, да државе могу бити и без суверености, него чак једна држава може имати спољну а немати унутрашњу сувереност. Овакав став има своју логику, јер скуп република, који чини ФНРЈ, заиста може бити и јесте суверен према иностранству, а да се ипак сваки од појединих његових чланова, ФНРЈ као федерација, израз тог скупа, као и републике свака посебно, могу замислити као да немају унутрашњу сувереност, јер свака располаже само једним делом суверености.

Па ипак, мислимо да је такво гледиште неодрживо.

Државе, мислимо, нема без суверености. Између многобројних ступњева више или мање самосталних носилаца државне власти мислимо да државом треба назвати само оног носиоца власти који је суверен, тј. правно неограничен. То излази из саме суштине државе као класног апарата за насиље. За одржавање класне владавине, држава мора располагати неограниченим (у правном смислу) насиљем. Иначе је она само потчињени део неке друге државе, одн. оруђе друге класе. Ако држава мора бити суверена, онда је немогуће да се сувереност цепа, па да постоји само према иностранству. Јер, ко је неограничен према иностранству а ограничен унутра, тај опет није суверен. Суверен је само онај ко је правно потпуно неограничен. С тог гледишта узето, државе-чланице федерације, будући да нису суверене, нису ни државе, и федерација није никаква сложена држава него само држава с високим ступњем децентрализације. Разлика између федерације и децентрализације у обичном смислу речи била би у томе што код федерације федеративне јединице учествују као такве у формирању воље централне, федералне власти, док код обичне децентрализације децентрализоване јединице не учествују као такве у том формирању.

Овакво гледиште, као што се зна, није прихваћено од свих. Има много теорија по којима је држава могућна без суверености, као и теорија по којима је сувереност могућна без апсолутне правне неограничености, по којима је могућна ограничена сувереност. Нама се

чини да је најзгодније узети да је држава само она организација која је суверена (остављајући једино питање њеног евентуалног ограничења међународним правом), а да је сувереност једино правно апсолутно неограничена власт (сем пом. проблема ограничења међународним правом). Али, не треба заборавити да се овде не ради ни о каквом суштинском питању него само о терминолошком питању, одн., у најбољем случају, о питању правног конструисања стварности, о питању најзгоднијег начина изражавања стварности правним конструкцијама и појмовима. Конструкције су најзгодније кад су јасне и „чисте“, без мешовитих елемената. Али конструкције не треба узимати за стварност. Другим речима, хоћемо ли ми једну политичку организацију, стварност, назвати државом или не, релативно је безначајно, под условом да тачно одредимо шта зовемо државом и да одредимо однос стварних политичких организација према нашој конструкцији коју називамо државом. Отуд ми сматрамо да, и кад усвојимо овакав став, тиме не побијамо чињеницу да постоје многобројни ступњеви политичких организација, који су слични међу собом, и да ти ступњеви иду од апсолутно неограничених, тј. суверених у нашем смислу, преко све више и више ограничених, до сасвим зависних организација. Хоћемо ли ми термин држава и сувереност резервисати само за апсолутну правну неограниченост или за који од нижих, делимично ограничених ступњева, то је ствар конвенције. Битно је да знамо да ти ступњеви постоје и да их разликујемо применом одговарајућих конструкција и термина.

Истина, нашем гледишту се могу ставити извесни приговори. Правно посматрана, наша анализа се не може оспоравати (под условом претходног споразума око термина, одн. појма и његове садржине). Али се може насупрот томе рећи да је тако строго и „чисто“ одређен појам суверености сувише „чист“ и „строг“, као идеална геометријска тела, којима у стварности ништа не одговара потпуно без остатка. Може се рећи да с гледишта друштвено-политичке реалности не може нигде и никад да се нађе држава која има такву потпуну, апсолутну сувереност. Сувереност би била једна врста граничног појма, коме би стварност тежила не достижући га никад. У прилог тога може се навести да, ма како строго схватили сувереност, ипак морамо допустити извесно њено ограничење међународним правом. Ако је тако с државама које су неоспорно суверене, зашто не бисмо онда могли сматрати сувереним, дакле државама, и државе — чланице федерације, које су додуше ограниченије сувереношћу федерације него што су просте државе ограничене сувереношћу међународног права, али које су ипак у толикој мери суверене да се јасно разликују од очигледно несuverених носилаца државне власти, од децентрализованих јединица(1). Заиста, између државе-чланице

(1) Овакво гледиште је потписани заступао у свом „Материјалу за изучавање торије државе и права“, I књ., стр. 129, и сматра га, као што се

федерације и децентрализоване јединице може постојати тако велика разлика у ступњу и обиму надлежности, да се може осетити као *квалитативна* разлика између њих. Нажалост, та разлика остаје само *фактичка*. Правно, нема никакве друге разлике сем оне коју смо навели, а та није довољна да би државу-чланицу федерације пребацила из области децентрализованих јединица у област држава, пошто нема суверености. Сувереност је могућна једино у конфедерацији, али тада, опет, није могућна никаква централна држава која би имала сувереност, и опет немамо сложену државу.

Сва досад предлагана решења овог проблема не задовољавају. Ако се посматра формалноправно, код федерације нема сложене државе, јер нема суверености држава-чланица. Практично посматрајући, пак, може се рећи да државе-чланице федерације често уживају тако висок ступањ аутономије да се може *практично* (тј. занемарујући извесне „грешке“) говорити о њиховој суверености. Али, практично посматрање није *правно*, него *фактичко* посматрање. Фактичко нарастање самосталности до суверености постаје правно видљиво тек кад достигне ступањ апсолутне неограничености било којом државном влашћу. Ограниченост државе међународним правом ипак је несравњено мања од ограничености државе-чланице влашћу федерације. Тачно је, истина, да се овде ради о читавом низу прелазних ступњева из несuverености у сувереност, и да се тај низ мора једном насилно прекинути утврђивањем да доведе има а одавде нема суверености, и да тај прекид не може потпуно да изрази стварност која је сва у прелазима, али ми против тога не можемо ништа. Ту се ради уствари о сукобу између нашег мишљења и појмова, који су изразито дисконтинуирани, „прекидни“, и стварности, која је континуирана, непрекидна, и коју ми зато не можемо потпуно да изразимо.

Ако смо свесни ове условљености наших појмова и термина, онда се самим тим решава низ могућних неслагања. Али једно ипак остаје — ако се призна спољна сувереност ФНРЈ, онда јој се мора признати и унутрашња сувереност. Јер иначе нема суверености уопште, сем ако се под тим термином хоће да разуме сасвим други појам. Мислимо, међутим, да би такав био противречан, јер би морао да буде отприлике овакав: сувереност је власт неограниченог решавања било спољних било унутрашњих питања државе. Такав појам не би био појам суверености, тј. неограничене власти, јер је немогуће да неки субјект буде неограничен споља ако је ограничен унутра, и обрнуто.

из свега види, и данас могућним, под условом да се тачно дефинишу појмови и термини. Али мисли да је згодније (јер је педагошки „чистије“ и „јасније“) друго гледиште.

С др. Шнудерлом бисмо се, дакле, сложили да нема суверености република, али мислимо да ФНРЈ има и унутрашњу а не само спољну сувереност, и да републике нису државе.

Разгледајмо ближе аргументе др. Шнудерла. Он тврди да ФНРЈ нема унутрашњу сувереност зато што она не само да не би могла постојати, него не би могла ни функционисати без република. (Мислимо да је постојање и функционисање иста ствар, јер нема постојања без функционисања, и обрнуто). Конкретан разлог за то јесте што савезне законе врше републике и што републике шаљу четвртину посланика у Савезно веће. Поред тога, наводи др. Шнудерл, ти посланици чине Веће народа, а савезни посланици су везани за рад народних одбора на чијем подручју су изабрани, и републике врше надзор над народним одборима, који врше прописе федерације. Ниједан од ових разлога не негира сувереност ФНРЈ у односу на републике. Најпре, ниједна држава, па ни проста, не може да функционише (ни да постоји) без нижих органа власти. Ипак је таква држава суверена, јер су ти органи нижи, тј. зависе од ње, и јер им надлежност одређује баш сама држава. Аргументи др. Шнудерла очигледно не стоје, јер и он сам наводи да народни одбори врше прописе, тј. законе федерације. Ипак, народни одбори нису разлог што федерација нема суверености, него само републике. Битно је да су и народни одбори као и републике потчињени федерацији, а не обрнуто. Колико ће власти имати републике, то одређује федерација. Једини могући аргумент др. Шнудерла би био онај да републике учествују у формирању органа федерације (слање четвртине посланика у Веће народа), тј. аргумент да воље федерације нема без учешћа воља република као таквих. Али ни тај аргумент не стоји у нашем случају, као што ћемо то подробно изложити касније.

Размотримо аргументе др. Шнудерла да су републике државе, иако нису суверене. Ова теорија је позната; њу су нарочито развили Лабанд и Јелинек разликовањем државне власти од суверености, која може, али не мора, бити њена карактеристика. Као што је познато, Лабанд је сматрао да карактеристику државне власти чини то што је она оригинерна, самоникла, тј. држава је сама ствара а не добија је ни од ког другог (као што, на пример, општина добија своју власт од државе), а Јелинек је томе додавао и то што држава има право самоорганизовања, које врши својим уставом и законима, док општина то нема, него прима своју организацију од државе. Како је познато такође, ове теорије су изазвале многобројне и по нашем мишљењу оправдане критике (код нас је најбољу критику дао С. Јовановић: О држави, I књ.), у чије се изношење нећемо упуштати.

Др. Шнудерл не даје ништа боље разлоге за теорију да су наше републике државе, иако нису суверене. Он сматра да је крите-

ријум државе право независног вршења власти у погледу сопствених задатака. Међутим, то није јасно, и мислимо да се може схватити једино у том смислу да су у вршењу своје надлежности републике независне. Али су и све самоуправне јединице исто тако независне. Остаје чињеница да је надлежност република шира, али она није довољна да би ове постале државама, и др. Шнудерл, уосталом, и не сматра ту већу ширину аргументом.

Други је разлог политички — политички би незгодно било сматрати да републике нису државе. Ни овај аргумент се не може прихватити. Нас у науци не интересује шта је политички згодно или не у том смислу да треба научне тврдње да прилагођавамо томе. За нас је важно јесу ли републике државе или не, и ми то имамо да утврдимо без обзира на политичку опортуност такве тврдње. Ако је политички незгодно да републике нису државе, онда то само значи да их треба *учинити* државама, а оне не могу *постати* државама простим *проглашењем* за такве од стране правне науке.

Др. Шнудерл наводи и негативне аргументе, показујући да народни одбори нису државе. Из тога излази да су републике државе зато што народни одбори врше власт у складу с општим интересима, што значи — у складу с основним начелима права ФНРЈ.

Овде се ради о пропису ст. 4 члана 21 Општег закона о народним одборима, у вези са ставом 2 истог члана. По ставу 2 „у пословима који нису уређени законом или општим прописима виших државних органа” виши државни органи могу поништити или укинути акте народних одбора „којима је повређен општи интерес”. У ст. 4 се дефинише та повреда. Она „постоји кад су акти народног одбора или његових органа у супротности са основним начелима правног поретка ФНРЈ или са основним правцем њеног социјалистичког развика”.

Оваквим прописима се вишим органима даје право да могу ценити у извесној мери и целисходност оних аката народних одбора који су донети у пословима који нису уређени законом. Кад су послови уређени законом, виши органи могу да цене само законитост. Али је и ова оцена целисходности ограничена дефиницијом целисходности као склада с основним правним начелима и правцем развика социјализма. За акте републике овакви прописи не постоје, тј. републике слободно раде у оквиру закона и целисходност њихових аката нико не може да цени.

Но, овај аргумент не иде у прилог становишту др. Шнудерла. Из простог разлога што се овакво право виших органа предвиђа као изузетно и привремено — оно ће постојати само дотле док сви послови које одбори врше не буду уређени законом, одн. другим општим прописима. Кад то буде учињено, моћи ће се и акти народних одбора ништити, као и акти републике, само због незаконитости, као што је то и сад начело, које трпи овај практично нужан

изузетак. Значи да у том погледу нема никакве разлике између републике и одбора.

То исто важи и за друге аргументе: за ништење одлуке народних одбора и за право виших органа да распуштају народне одборе. Јер, и републичке одлуке, чак и закони, могу бити поништени (због неуставности или незаконитости у погледу савезних закона). С друге стране, и распуштање одбора није нужно везано за својство одбора. Може оно бити и укинута, што је у складу с нашом децентрализацијом, па нећемо зато одборе прогласити за државе. Уколико се не варамо, ни Народна скупштина Војводине не може се распустити, па ипак зато Војводина није држава.

Све у свему узето, др. Шнудерл не може да нас убеди да су републике државе, иако су несuverене. Оне нису државе јер нису суверене. Да нису суверене, пак, показаће нам и анализа оних аргумената који се наводе као доказ да републике уживају бар ограничену сувереност. Те аргументе наводи др. Ђорђевић, заступник гледишта супротног др. Шнудерлу (1). Анализирајмо их.

Пре свега, одбацимо извесну непрецизност у изражавању мисли др. Ђорђевића. Као што се из целог излагања види, др. Ђорђевић не мисли заиста да људи који мисле супротно од њега сматрају да „наш Уставни закон одбацује у целини и у сваком аспекту питање суверености у вези са народним републикама”. Напротив, Уставни закон поставља то питање, а заступници гледишта супротног од гледишта др. Ђорђевића мисле да Уставни закон одбацује сувереност република. Реч је, дакле, о томе јесу ли републике суверене по Уставном закону или не.

Др. Ђорђевић мисли да су оне суверене, додуше не потпуно, него „у извесном смислу”, ограничено, и то да имају унутрашњу а не међународну сувереност. Ми смо рекли већ да не можемо прихватити, сем условно, да се говори о ограниченој суверености, и да не можемо прихватити постојање унутрашње без спољне суверености. Мислимо да је међународна сувереност неодвојив део државне суверености.

Први аргумент др. Ђорђевића у корист те ограничене суверености јесте да су по чл. 1 Устава у Југославији суверени „народи”. Овај аргумент, међутим, није у вези с овим питањем. Доиста, по Уставном закону постоји сувереност народа Југославије, у смислу суверености нација. Заиста, националну сувереност у смислу права нације на самоопредељење има свака југословенска нација у Југославији (што не значи да је има и становништво сваке републике). Али, с једне стране, не треба мешати питање националне суверености с питањем државне суверености, а, с друге стране, сама национална сувереност код нас није, опет, никакав правни појам ни правна установа, него је чисто политички појам.

(1) У новом издању „Уставног права”, иако нејасно, др. Ђорђевић напушта гледиште да су републике суверене.

Најпре, иако употребљавамо термин *право* на самоопредељење за означавање националне суверености, ипак је ту врло ретко реч о праву у *правном* смислу речи. Најчешће се ради о праву у морално-политичком смислу речи. По нашем Уставу и Уставном закону национална сувереност је политички појам а не правни. Ниједним прописом није регулисано вршење тог права као правне установе — нација нема свог претставника који би се разликовао од њене републике, ове, пак, немају право на отцепљење од ФНРЈ итд. И поред тога, *политички* посматрано, та сувереност постоји, а уставноправни поредак је у складу с њом све дотле док постоји стварна политичка воља нација да живе у оваквој држави која националну сувереност не уобличава у правну установу.

Затим, по својој садржини, национална сувереност је право нације на самоопредељење, тј. на одређивање у којој ће држави живети. Нација може на основу права на самоопредељење изабрати да живи у туђој унитарној држави, и тада та нација нема своју државу, па према томе ни државну сувереност. Исто тако, код нас национална сувереност би могла бити подлога за државну сувереност само оних република које носе карактер националне државе једне нације, а не и за републику Босну и Херцеговину, где такве нација нема. Према томе, национална сувереност нема везе с државном сувереношћу, јер једна може да постоји без друге. Разуме се да се не може спорити изванредан значај националне суверености и за државну сувереност, али само у политичком смислу.

Други аргумент др. Ђорђевића је да су у свим федерацијама државе-чланице ограничене влашћу федерације. То је тачно, али одатле још не излази да су оне суверене, а најмање да су суверене наше републике.

Трећи аргумент је да су државе ограничене међународним правом а ипак им се признаје сувереност. О овом аргументу смо већ говорили.

Најзад, главни аргуменат др. Ђорђевића је да сувереност република има „основ“ у суверености народа, а „материјалну потврду“ у „праву народа републике“ на националну територију, на равноправност, самостално формирање органа власти, на законодавна права итд. Поред тога, др. Ђорђевић додаје као аргумент и то да су републике државе, а да нема држава без суверености.

Одбацимо одмах овај последњи аргумент. Тачно је да државе нема без суверености, али, или се својство државе одређује по суверености, и тад прво треба доказати сувереност дате државе, или се оно изводи из нечег другог, али тад сувереност није нужна да би било државе (уколико се сувереност не схвати као идентична с тим „другим“, а тада треба опет доказати постојање тог другог). Овако се свакако вртимо у кругу.

Исто тако смо већ одбацили да национална сувереност производи сама по себи државну сувереност. Она јој заиста може бити

„основ”, али је поред тог основа потребно још нешто друго. То, уосталом, каже и др. Ђорђевић кад тражи „материјалну потврду” тог основа. Она се налази најпре у националној територији. У том погледу нема никакве разлике између република и децентрализованих јединица. Додуше, границе републике не могу се мењати без њеног пристанка, али је то у начелу у нашој држави (која почива на принципу територијалног самоуправљања радног народа и поштовању права националних мањина) случај и с границама свих самоуправних јединица, а пре свега с аутономним јединицама, без обзира да ли устав то изрично каже или не. Друга „потврда” је у пуној равноправности република. Она, доиста, постоји, али није довољна да се њом означи сувереност република. И општине су равноправне међусобно али ипак нису суверене. Није важно бити равноправан, него је важно *у чему (у којим правима)* постоји равноправност. Садржина равноправности није одређена самим формалним појмом равноправности. Уколико је др. Ђорђевић овде мислио на нешто друго, наиме, на учествовање република у формирању воље федерације, онда је тај аргумент далекосежнији и треба се на њему дуже задржати.

Заиста, већ смо напоменули да републике учествују „као такве” у формирању воље федерације, док то није случај с децентрализованим јединицама, бар у начелу. Отуд неки извлаче закључак да се државна воља федерације не може формирати без воље држава-чланица, тј. да она није самостална воља, тј. да су државе-чланице носиоци самосталне државне воље, тј. да њихове воље формирају вољу федерације, тј. да су оне суверене. Размотримо најпре питање у начелу, па онда његово решење код нас.

Воље држава-чланица су заиста самосталне ако се воља федерације образује искључиво вољом федералних јединица као таквих, тј. кад државе-чланице имају свака један глас при формирању те воље, и кад је за ту вољу потребна једногласност. То је, међутим, случај само у потпуној конфедерацији, а тада нема ни суверене централне власти. У сваком другом случају, постоји самостална воља федерације, а не постоји самостална воља држава-чланица (напр. кад свака држава има један глас, али већина, ма и квалификована, одлучује итсл.). Поготову се самосталност федерације ојачава кад поред воља држава-чланица као таквих у формирању воље федерације учествују и други чиниоци (напр. кад поред једног парламентарног дома у коме су претстављене државе-чланице као такве постоји и дом који претставља федерацију као целину). Учешће воље држава-чланица и њихова самосталност се скоро сасвим губе кад државе-чланице нису претстављене „као такве”, тј. кад њих претставља више претставника који не морају доносити једногласну одлуку него сваки слободно гласа, и може своје гласове придружити гласовима претставника друге државе-чланице (напр. кад свака држава-чланица у дому који те државе претставља има, рецимо, десет

претставника, од којих сваки има један глас и гласа самостално, а тај дом доноси одлуке већином гласова, ма и квалификованом).

Код нас је управо тај случај. Код нас републике нису претстављане „као такве”, него имају подједнак број посланика, који гласају слободно, а одлуке се доносе већином гласова (у случају, разуме се, кад ти посланици „с посебним правима” претстављају своје републике као Веће народа). Поред тога, код нас и аутономне јединице имају такве своје посебне претставнике у Савезном већу, те и ту нема никакве разлике између њих и република.

Аргумент да републике имају право да самостално формирају своје органе власти стоји — то је Јелинеков аргумент самоорганизовања. То је тачно, али то их још не чини сувереним. И децентрализоване јединице имају право да самостално формирају своје органе власти, у начелу. Устав прописује основе за организацију и република и децентрализованих јединица. Разлика је само у ступњу, не и у суштини права на самостално формирање органа. Исто је и са законодавном влашћу република. Оне доносе законе, а децентрализоване јединице доносе акте који су нижи од њихових закона. Али, разлика је опет само у ступњу. Јер, Устав одређује и гарантује извесну надлежност за законодавну власт републике, као што гарантује то и за власт децентрализованих јединица. Битно је да је уставом ограничена и законодавна власт републике. Закон је само правни облик, а садржину му одређује устав. Имати законодавну власт, то још не значи имати толику и толику стварну надлежност, одн. самосталност. Може децентрализована јединица без законодавне власти бити самосталнија у односу на централну власт од државне-чланице са законодавном влашћу, што зависи од конкретних уставних прописа.

Најзад, у погледу одређивања појма спољашње суверености, мислимо да се не може чинити разлика између савезне државе као „оличења” те суверености и федерације као њеног „претставника”, како то чини др. Ђорђевић. Пре свега, оличење не значи ништа друго до претстављање. Немогуће је замислити да су то две разне ствари, јер би то значило да има два носиоца суверености, тј. да има две суверене воље. А то је немогуће. Овакав став др. Ђорђевића (уколико се не ради просто о стилском маниру, о начину изражавања) вероватно је последица разликовања између ФНРЈ и „федерације”, за које смо показали да је неодрживо.

Отуд излази да је савезна (федерална) власт у ФНРЈ суверена како споља тако и изнутра. Она располаже и спољном и унутрашњом сувереношћу, јер друкчије не би ни била држава. Њена спољна сувереност је ван сумње. Њена унутрашња сувереност такође. Јер, народне републике не ограничавају савезну власт својом влашћу исто онако као што ни децентрализоване јединице то не чине. Само та савезна власт решава колику ће власт дати републикама.

Теоретски, формалноправно, дакле, постоји пуна сувереност ФНРЈ, како унутрашња, тако и спољна. Обрнуто, не постоји сувереност република ни у ком погледу. Али, *практички*, ступањ самосталности република је толико велики да је врло близу суверености, нарочито с обзиром на политичку структуру наше федерације, у којој воља савеза одговара вољи република и обрнуто.

Правна анализа односа савезне власти и република ће нам показати то исто. Све основне државне надлежности су у рукама савезне власти (спољна политика, одбрана, основи привредне и финансијске власти, далеко највећи део законодавства). Чак и у оним областима у којима је у начелу република самостална, установом општег закона омогућено је да воља федерације буде изнад воље република. Додуше, ту у формирању савезне воље (при одлучивању да ли тај закон треба да буде донет) учествују и републике. Али, рекли смо већ, то учествовање је само посредно. Савезна власт је, дакле, апсолутно суверена.

На ово се, додуше, може приговорити да је Уставом одређена надлежност република, која ограничава савезну власт. Али, Уставом је одређена и надлежност децентрализованих јединица. А, затим, Устав је израз воље савезне власти, и она га може мењати без икаквих ограничења.

У вези с овим стоји једно питање, које је такође поменуто у дискусији о Уставном закону. То је питање народне суверености. Др. Шнудерл тврди да сувереност припада радном народу. Али исто тако тврди да то нема везе са сувереношћу државе.

Мислимо да је тачно да народна сувереност нема везе с државном сувереношћу. Она нам само показује да је народ а не ко други носилац суверене државне власти.

Но, питање је да ли је тачно мишљење, које је изражено и у Уставном закону, да код нас сувереност припада *радном народу* а не *народу* уопште, без икаквог предиката. Иако је тачно да у *политичком* смислу сувереност припада радном народу, мислимо да у *правном* смислу она ипак припада народу. То с обзиром на то да постоји опште право гласа. Додуше, произвођачи имају једну врсту двоструког права гласа с обзиром на већа произвођача. Али, ипак, већа произвођача имају мање власти од општепретставничких већа. Сем тога, и кад би имала једнаку власт с њима, сувереност не би припала њима самима него би била подељена.

Ипак сувереност државе не произлази из суверености радног народа (како мисли др. Шнудерл). Она произлази из монопола физичког насиља којим располаже држава и који чини стварну подлогу државне суверености. Ако тај монопол ствара и *политички* њим располаже радни народ, онда сувереност тог народа произлази отуд, а не обрнуто.

Др. Радомир Д. Лукић