

зних опћих закона. Али то њихово одвојено дјеловање је специјалне врсте, будући да се оно не испољава приликом претреса и изгласавања опћих закона него прије тога. Ту се ради заправо — видели смо — о давању претходног пристанка за стављање предлога опћег закона на дневни ред Савезне народне скупштине.

4. — Потребно је још споменути да је Уставни закон дао одвојено Вијећу народа право да подноси предлог за ревизију Устава и предлог за примену референдума. Предлог за ревизију Устава могу поднети 20 чланова једног дома, Вијеће народа и Савезно извршно вијеће (чл. 23, ст. 1). Предлог за примену референдума могу поднети петина чланова једног дома, Вијеће народа и Савезно извршно вијеће (чл. 18, ст. 2). Према томе претставници народних република и аутономних јединица могу вршити та два права иницијативе или као чланови Савезног вијећа, или одвојено у Вијећу народа.

5. — Најпосле, за просуђивање примене федеративног начела у савезном Уставном закону од 1953 несумњиво је од интереса и чињеница да је тај закон увео претставнике народних република и у Савезно извршно вијеће. Он није само прописао, да у томе Вијећу мора бити заступана свака народна република (чл. 82 ст. 4), него је такођер одредио, — што је још важније, — да су претседници извршних вијећа народних република по положају чланови Савезног извршног вијећа (чл. 82 ст. 5). Тако су народне републике претстављене нарочито преко њих у том колегијалном савезном извршном органу којег су надлежности и многобројне и значајне. Тога није било по Уставу од 1946. Тако је та одредба Уставног закона осигурала народним републикама и суделовање у савезној егзекутиви. Тиме је на тој страни појачао примену федеративног начела у уставном уређењу ФНР Југославије.

*Др. Јован Стефановић*

## ПРИМЕНА ФЕДЕРАТИВНОГ НАЧЕЛА У САВЕЗНОМ УСТАВНОМ ЗАКОНУ\*

1. Државе су политичке творевине. Политички, привредни и остали друштвени односи датог друштвеног поретка извор су и основ правних норми које регулишу њихов даљи развој, ослобађају социолошке и политичке елементе, остварују правне институте, сачињавајући на тај начин основну правну базу друштвеног и правног система. Кад ти односи као целина сачињавају систем са одређеном идеологијом, онда се социолошки елементи тих односа правно одражавају у уставном праву које постаје њихов регистратор и регула-

(\*) Корелеферат читан на Петој интерфакултетској конференцији правних факултета ФНРЈ одржаној у Скопљу октобра 1953 године.

тор, стваралац свих могућих техничких и конструктивних норми за њихово што брже и што потпуније остварење. Нема сумње да у Југославији такав политички систем постоји у виду социјалистичке демократије. Социјалистичка демократија јесте политичко-идејна основица новог уставног поретка као правног израза елемената који сачињавају социјалистичку демократију. Због тога се односи овог права према његовим општим начелима као што је напр. федерализам, не могу оцењивати само позитивистички. Ни упоређење између текстова Устава и уставних закона не даје довољну слику о федеративном начелу и његових примена у овој фази нашег уставног живота. Баш федеративни однос претрпео је од 1946 до 1953 читав један процес развоја. У првој фази јача централизам који сужава федеративне односе (савезно-републичка министарства, привредне уредбе Владе, генералне дирекције, предузећа савезног значаја итд.). Постепено, међутим, ти се односи опет проширују укидањем министарстава, децентрализацијом и децентрализацијом, како на републике, тако и на друге самоуправне органе. Али вршећи над овим надзор, руководећи њима и помажући их, републике ипак учвршћују свој положај. Уставни закон је дакле настао као резултат процеса оваквог мењања позиција уставног федерализма, а не непосредно из уређења на основу Устава, па због тога ни сама компарација не може дати праву слику.

То нарочито важи за односе између федерације и народних република. За оцену примене федеративног принципа није само потребно знати, компарацијом уставних одредаба и иначе, како су решена одређена питања у савезном Уставном закону и у републичким уставним законима, него треба знати у првом реду шта тенденције социјалистичке демократије као идеолошког и државног система полажу у федеративне односе. Проблем примене федеративног начела на основу Уставног закона огледа се дакле у томе колико оно одговара социјалистичкој демократији а не само у равноправности и државној самосталности појединих наших народа и њихових република. Федеративни принцип постаје елеменат у служби те демократије. Тако настаје пре свега питање о суштини федерације у социјалистичкој демократији и даље о суштини федеративног принципа, што ће затим, тек на крају омогућити одговор на питање које одредбе Уставног закона то федеративно начело јачају а које га слабе.

Ми бисмо сигурно погрешили кад би на нашу федерацију, како се она развијала све до Уставног закона и у њему нашла свој организациони израз, применили традиционална мерила класичних теорија о федерацији као савезу више држава у једну државу са више или мање развијеним самосталним правима држава-чланица и са борбом око централистичких односно центрифугалних тенденција и бригом за што већу самосталност и независност федералних јединица. Так-

вом федеративном систему нема места у једној државној организацији, чији су основ друштвена својина на продукционим средствима, привредно и политичко самоуправљање радног народа у привредним организацијама односно у општини, граду и срезу, друштвено самоуправљање, непосредно учешће радничке класе у политичким претставничким телима, поред јаких тенденција непосредне демократије, јачања права човека и грађана, а даље суверенитет радног народа који расподељује опште друштвене задатке на савез, народне републике и народне одборе у лицу њихових претставничких тела. Јасно је да у оваквом политичком систему, састављеном од група грађана и друштвених заједница, федерација и федеративни принцип, па према томе и односи између савеза и република, као и питање јачања и слабљења позиција република добијају сасвим други карактер. Политички узевши наша федерација није никакав савез него једно специфично правно уређење друштвених заједница. почев од народних одбора, привредних организација и друштвених самоуправа преко народних република као виших друштвених заједница. Народне републике, према томе, нису само националне јединице него су регионално повезане специфичне привредне, просветне, културне и социјалне друштвене групе које су самосталне утолико, уколико је то нужно због историског развитка, због различитог степена општег развитка, због различитих особености; као такве оне су уједињени делови заједнице радног народа ФНРЈ. Поред федеративног система, који значи састављену, нехомогену организацију државе, наше друштво остаје органска целина, чији органи имају да обезбеде и јединство државног система, пре свега јединство самоуправних организација и права грађана. Поједини уједињени делови у форми народних република имају притом задатак да врше функције друштвеног управљања који су по природи ствари заједничке радним људима и њиховим самоуправним органима у народној републици (1). Такав задатак јесте нарочито: опште руководство, надзор и координација рада локалних заједница, народних одбора (2).

Наш садашњи федеративни систем, према томе, произилази из нашег савременог друштвеног система који је заснован на суверенитету радног народа и на друштвеном самоуправљању. Због тога „наша федерација није више федерација старог типа. Она више није само уједињење нација и њихових држава него је пре свега постала носилац одређених друштвених функција јединствене социјалистичке заједнице југословенских трудбеника“ (3).

Тежиште нашег федерализма лежи у томе, колико нека конкретна правна организација доприноси развијању и учвршћивању

---

(1) Е. Кардељ: О основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ 1953, Култура, Београд, стр. 24—25.

(2) Ibid: стр. 31

(3) Ibid. стр. 52

самоуправљања локалних друштвених заједница путем републичке организације, колико се овој омогућава развијање специфичних просветних, културних, привредних и социјалних особености у републици и сарађивање на овај или онај начин, у заједничким проблемима читаве федерације.

2. Наше народне републике су, као органи јединственог система друштвеног самоуправљања, друштвене заједнице, а њихов главни задатак је изградња и контрола привредног, културног, просветног и политичког самоуправљања на одређеној територији, даље допринос федеративној заједници, као и јачању социјалистичке демократије, опште народне имовине, одбранбених снага и права човека. Због тога је исправно рекао друг Кардељ да би „наша земља била федерација у том новом смислу, то јест као систем, заснован на друштвеном самоуправљању, и онда кад она не би била многонационална“. Данас већ спада у историју значај наше федерације као система остварења националног принципа ради заштите националних, културних, просветних и других националних интереса.

Национални принцип још претставља реални основ републичких друштвених заједница које су углавном засноване на подручјима наших нација односно историски одређене регионалности (Босна и Херцеговина, Црна Гора). Према овом принципу одређује се у тим оквирима привредни, а донекле и политички индивидуалитет који и даље постоји у нашој социјалистичкој демократији у виду самоуправљања републичке друштвене заједнице. Можда је ово најбитнија карактеристика разлика тих заједница. Међутим, појам суверенитета народних република као и њихова државност друштвено и правно су се преживели, прешли у формалитет и постали државноправна симболика која се састоји само још из позитивних формалноправних елемената. Тек данас је у пуној мери потврђена реченица друга Тита да Југославија није сплет малих држава. Она је земља социјалистичке демократије радног народа изграђена на основу друштвеног самоуправљања, са народним одборима као основним органима и народним републикама као вишим друштвеним заједницама са специфичним задацима као и територијално и функционално вишим законодавним органима, у којима федерација обједињује заједничке задатке државе. Због тога није питање у томе колико народне републике новим Уставним законом добијају или губе, него је питање каква је њихова улога према самоуправним организацијама и према заједничким интересима заједничке целине, оличеним у федерацији. Само то може бити суштина федеративног начела.

3. Нови карактер федерације види се лепо из начина који прописује Уставни закон за организацију, надлежност и функционисање целокупног државног система. Основица свега је целина радног народа у ФНРЈ, који је носилац суверенитета. Федерацији припадају

права која су одређена савезним Уставом, народним републикама — права која су одређена републичким уставом, а права која нису одређена ни савезним ни републичким органима власти, врше самостално народни одбори. На тој основици је суверени радни народ пренео на савез и доношење основне организације република и народних одбора.

У историји настанка наше федерације спада чињеница да су наши народи у револуцији на основу права на самоопредељење створили своје националне државе и ујединили их у заједничку државу. Ово је изражавао Устав из 1946. У складу са измењеним продукционим односима, а нарочито односима својине, остварењем самоуправљања на битним подручјима живота мења се друштвени а тиме и правни однос федерације. Радни народ као целина организује државу тако да друштвена целина — федерација — у земљи одлучује о заједничким стварима, а поједине територијалне друштвене заједнице — народне републике — одлучују не само о стварима које су од интереса само за њих већ нарочито о стварима чијим се остварењем путем тих заједница боље служи читавој друштвеној заједници. Према томе, федеративном савезу данас није више основна база уговор између самосталних државних јединица о федеративном савезу. Као што су локални органи типични и јединствени у својој појави као органи демократичног друштвеног самоуправљања, тако је, поред националног принципа као принципа њиховог истинског настанка и територијалног разграничења, главна карактеристика народних република њихово обједињавање, надзор и помоћ самоуправним органима, а у односу према федерацији њихова карактеристика да врше значајне задатке за општу друштвену заједницу на основу општих и основних директива друштвене целине ФНРЈ.

4. Самоорганизација народних република потиче из јединственог система друштвеног самоуправљања које постоји у ФНРЈ. Сви самоуправни органи, политички, привредни и друштвени, доносе самостално своје основне повеље: устав, статут и правила; сви бирају своје органе; сви доносе своје закључке према својој природи. Али основни прописи, прописи да ова права постоје, морају имати извор у савезном Уставу који поставља самоуправљање за основицу друштвене делатности, и то не само због равномерне организације државе, него нарочито због тога, што је то основно правило и регулација друштвене целине, која се врши у појединим друштвеним заједницама и која због тога мора потицати из саме друштвене основице. Због тога основна организациона начела за народне републике прописује савезни Уставни закон.

А да при томе не би била повређена осетљивост народних република, побринуо се савезни Уставни закон одређујући само основне линије за њихову самоорганизацију како би се још могла у пуној

форми одржати и теза о државности република за онога који то жели, који политички тако мисли и то правно тако тумачи (4). Јер за државност република постоје у њима више историски него савремени елементи pro и contra, а од политичких потреба и нужности развоја социјалистичке демократије зависи став који треба да се заузме. Маколико овај став тежио за неким државноправним положајем република, он би ипак остао формалноправан, јер не би могао да измени истинску и реално постојећу друштвено-политичку улогу република, па према томе ни њихов одговарајући правни карактер. А то је битно за оцену федеративног односа.

5. При оцени примене федеративног начела у нашим уставним законима не смемо изгубити из вида измењени став у погледу суверенитета република. Кад би Уставни закон још стајао на позицији тог суверенитета, био би у супротности са измењеном улогом наших република у систему социјалистичке демократије као форме државе. У нашој садашњој фази доминирају социјалистички односи и власт радног народа ФНРЈ као целине над извесним државноправним гаранцијама, као што су суверенитет република и њихова државност. Због тога је намерно изостављено спомињање суверенитета република, јер стварно нема елемената таквог суверенитета у републикама (5). За оцену федеративног односа према новом Уставном закону ово је од нарочите важности и не сме се изгубити из вида. Ово наине значи да нови уставни поредак не полаже више тежиште на односе државноправног карактера него на социјалистичке односе радног народа, самоуправљање и друштвену својину. Ови последњи односи детерминирају нови федеративни однос.

6. Конфигурација савезних и републичких закона: искључиво савезних закона, општих савезних и за њих везаних републичких закона, показује функционално исти онај принцип који смо приметили код креативног процеса федеративне структуре државе. Ми морамо међутим утврдити и постојање једне битне новине коју доносе републички уставни закони, а то су републички општи и републички основни закони, и са тиме у вези одговарајуће норме законског карактера народних одбора, одлуке везане за републички општи пропис односно допуњајући основни републички пропис, а које се доносе самостално и независно у случају да нема републичког прописа. Тиме је у законодавном механизму постигнута потпуна хармонија.

Ако тачно размотримо сложеност овог механизма, видимо да савез општим законима регулише битне републичке надлежности, а да република регулише допунским законима савезну надлежност и, чак, да република може бити овлашћена да донесе закон из савезне над-

(4) Hans Kelsen: The Law of the United Nations. Preface. London, 1951. Он сматра да се норма може тумачити на више начина, а да је политика она која у крајњој линији одређује значење норме.

(5) О томе сам више говорио у Архиву бр. 1—2, 1953.

лежности (6). Тиме се, омогућава јединствено обезбеђење социјалистичког друштвеног поретка, привредног система и планског развитка народне привреде као целине, политичко и привредно самоуправљање и демократска права грађана (чл. 9. Уставног закона), а на другој страни — помоћ, надзор и руководство локалних самоуправних органа као и вршење задатака специфичних за друштвену заједницу у народној републици. Законодавни механизам је дакле подешен према новом карактеру федеративног уређења. По њему федерација даје републикама а оне федерацији и народним одборима, којима у начелу пада у надлежност извршење како савезних, тако и републичких прописа. То показује јаке тенденције у правцу остварења комуна и слабења како савезних тако и републичких функција, у правцу опште децентрализације, не водећи рачуна о томе да ли се републике ограничавају у својим правима или не. Код законодавног организма се исто тако не ради о питању да ли су републике ограничене у свом праву самоорганизације, него се ради о питању да ли је и путем ових права народних република ојачано самоуправљање локалних органа власти и осталих друштвених заједница. Споредно је питање да ли су закони о народним одборима деконституционисани, иако мислим, да су како Општи закон о народним одборима тако и републички закони о народним одборима уставни закони, формално и по својој материји.

7. Стварање новог другог дома, Већа произвођача, логична је последица измењеног значаја федеративног уређења. Кад нису више националне државе основни елементи тога уређења, него су друштвена својина, самоуправљање у привреди и у политичким формацијама у форми виших друштвених заједница, основи друштвеног и политичког уређења државе, онда је јасно да парламенат морају сачињавати једно тело из политичко-самоуправне сфере, а друго из привредно-самоуправне сфере. Веће народа пак може остати само још као рудимент прошлости који води рачуна о фактички постојећем националном саставу и њиховим државноправним симболима, а који све више ступа у позадину. Јачању федеративног уређења много више доприноси Веће произвођача које уноси у функције скупштине специфичне елементе из појединих регионалних друштвених заједница, оформљених у републикама, него би то могло чинити Веће народа које је извршило свој задатак решењем националног питања у Југославији у доба кад су ступили у први план нови проблеми привредног и политичког самоуправљања, деетатизације државних

---

(6) Нпр. Закон о укидању виничарских и сличних односа НР Словеније (Уг. 1. LRS бр. 22 од 3. VII. 1953) донет је на основу чл. 4 савезног закона о пољопривредном земљишном фонду из искључиво савезне материје.

функција и јачања елемената комуне. Ја сам уверен да ће у будућој Скупштини Веће произвођача вршити једну значајну улогу, док ће се рад Већа народа свести на пуки формализам. Уствари ће у вршењу власти савезне државе сарађивати претставници среских и градских већа произвођача и посланици Савезног већа као претставници већа народних одбора и њима ће припадати задатак да уносе у вршењу савезне власти политичке и привредне интересе друштвених заједница у републикама, а Већу народа неће бити остављено ништа од онога што не би вршила сама оба дома. Веће народа остаће само једна теориска манифестација равноправности народа, оно неће моћи мислити и чинити друго него што мисле и чине остали претставници у оба дома, чији су, у крајњој линији, чланови и сви припадници Већа народа. Због тога се не може приписивати томе већу неки нарочити значај за наше федеративне односе. Народне републике су *de facto* претстављене у скупштини преко свих претставника који се бирају по републикама, односно локалним заједницама у истој мери, у којој они претстављају јединствену савезну државу, то јест, друштво ФНРЈ као целину.

Циљ наше социјалистичке заједнице није да се републике развијају у циљу што већег или мањег очвршћивања њиховог државноправног карактера као државе, него да се у том правцу ради и изграђује само онолико колико то служи бољем развијању у правцу социјалистичке демократије оне друштвене социјалистичке групе која је обухваћена границама република и њезиним уређењем. Кад би стекли уверење и искуство да се социјалистичка демократија у републици остварује лакше, брже и ефикасније тиме што се учвршћују државноправни елементи републике, ми бисмо морали учинити све да републике буду стварно државе са свима њеним атрибутима. Уколико би пак — обрнуто — наглашавање форми републике као држава и њихових елемената значило кочницу у том развоју, ми бисмо морали оценити републичко уређење и федеративне односе, поред сви уставних одредаба, као историске организационе форме у доба прелаза друштва у нове друштвене, идејно-политичке и материјалне форме.

*Др. Макс Шмудерл*

## КАРАКТЕР ФЕДЕРАТИВНИХ ОДНОСА У НАШОЈ ЗЕМЉИ\*

I. — Битна карактеристика федеративног државног уређења јесте у томе што се федеративна држава састоји из јединица које такође имају државност. Јединице унитарне државе немају ово свој-

(\*) Корепферат читан на Петој интерфакултетској конференцији правних факултета ФНРЈ одржаној у Скопљу октобра 1953 године.