

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

Година I

1953

Број 3-4

ПРИМЈЕНА ФЕДЕРАТИВНОГ НАЧЕЛА У САВЕЗНОМ УСТАВНОМ ЗАКОНУ*

Код примене федеративног начела у уставном уређењу државе од нарочитог су значаја ове три ствари: осигурање права самоорганизације посебних јединица; подела надлежности између федерације и посебних јединица, и суделовање посебних јединица у вршењу власти федерације. Од начина на који су решене те три ствари зависи и јачина примене федеративног начела, која с обзиром на то може варирати и стварно варира у разним федеративним државама. То варирање је очито и у старим и у новим федеративним државама, због чега се неке више приближују унитаристичком државном уређењу, док се друге од њега више удаљују.

Зато је и за просуђивање примена федеративног начела у нашем савезном Уставном закону од јануара 1953 године нарочито потребно размотрити како су споменуте три ствари у њему решене.

I

1. — Члан 11 савезног Устава од 1946 године, који нормира право самоорганизације народних република, остаје на снази и после доношења Уставног закона. У њему је речено да свака народна република има свој устав; да народна република доноси свој устав; да устав народне републике одражује посебности републике, и да мора бити у сагласности с Уставом ФНРЈ.

Међутим, већ је сам Устав од 1946 садржавао неке прописе о организацији народних република у својим главама IX и X, од којих је прва носила наслов „Највиши органи државне власти народних република“, а друга наслов „Органи државне управе народних република“. — И Уставни закон од 1953 садржи такве прописе у свом

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

одељку III који носи исправнији наслов „Начелне одредбе о републичким органима власти“ (чл. 100—111).

Таквих одредаба налазимо и у уставима других федеративних држава, само што њихов број у тим уставима варира. А од тога колики је тај број, зависи и ширина права самоорганизације посебних јединица. Велики број таквих прописа у федеративном уставу зато не иде у прилог федеративног начела. Али с друге стране, природно је да се организација посебних јединица у својим основним цртама подудара с организацијом федеративне државе, односно да основна начела која су примијењена у уставном уређењу федеративне државе буду примијењена и у уставном уређењу посебних јединица. А то се осигурава на тај начин, да се у федеративном уставу та начела пропису као обавезна за посебне јединице. Федеративно начело, међутим, захтева, да се у томе не иде преко тих начела, како се не би озбиљније и непотребно сузило а евентуално и сасвим поништило право самоорганизације посебних јединица.

Наш савезни Уставни закон углавном није прешао те границе. Он садржи о организацији народних република одредбе, које осигуравају с обзиром на основна начела подударност уставног уређаја народних република с уставним уређајем савезне државе. Ту се ради о оној подударности тих уставних уређаја, без које се не би могло говорити о државном јединству које је основа и сваке федеративне државе. Једино би се можда за неке од тих одредаба савезног Уставног закона могла појавити сумња у то да су прекорачиле потребне границе. Ту мислимо нарочито на одредбу по којој се републичка народна скупштина бира на четири године (чл. 103), и на одредбу у којој су одређени минимум и максимум броја чланова републичког извршног вијећа (чл. 107 ст. 2).

На крају одељка Уставног закона који садржи начела о уставном уређењу народних република, речено је поново — оно што каже и неукинути члан 11 Устава од 1946 — да у складу с начелним одредбама савезног Уставног закона свака народна република доноси самостално свој уставни закон (чл. 112).

2. — Одредбе Уставног закона, у којима су постављена начела о уставном уређењу народних република, важе подједнако за све народне републике. Међутим, за НР Србију тај је закон поставио и нека начела с обзиром на аутономне јединице које се налазе у склопу те народне републике.

Већ је савезни Устав од 1946 загарантирао тим јединицама — установљеним још прије доношења тога Устава — нарочита права с једне стране према савезној држави, а с друге према НР Србији. Он им је дао право да одвојено од НР Србије шаљу своје претставнике у други дом Савезне народне скупштине (у Вијеће народа — чл. 54). Али он им је уједно загарантирао и аутономију у склопу НР Србије,

препуштајући уставу те републике да одреди њену ширину (чл. 103). Зато су аутономна права тих јединица била последице тога одређена у томе уставу (чл. 90, 91, 106 и 107). Осим тога савезни Устав од 1946 садржавао је и нека начела о организацији тих јединица. Детаљније одредбе и о томе налазиле су се такођер и у првом реду у Уставу НР Србије (чл. 92 до 105 и чл. 108 до 118), а затим и у статутима тих јединица.

И у томе погледу нема великих промена у Уставном закону од 1953. И он је дао тим јединицама право да шаљу одвојено од НР Србије претставнике у Савезно вијеће (чл. 27, ст. 1) и начелно им је осигурао аутономна права с тим да она буду утврђена Уставом НР Србије (чл. 113, ст. 1 и 2). Тиме је он прописао обавезу за ту републику да им та права у свом Уставу призна. Њој је, међутим, остављена слобода да одреди обим тих права, односно обим аутономије. Што се тиче организације аутономних јединица, савезни Уставни закон поставио је само пар најосновнијих начела о њиховим претставничким телима (чл. 113, ст. 3 до 5). У складу с тим начелима Устав НР Србије има да пропише само основе организације и надлежности аутономних јединица, а детаљније ту организацију имају да пропишу статуте тих јединица. За те је статуте у Уставном закону речено да аутономне јединице имају право да их самостално доносе и да у њима, у сагласности са Уставом НР Србије, утврђују организацију и надлежности својих органа власти (чл. 114).

Ту наилазимо на једну важну разлику између савезног Устава од 1946 и савезног Уставног закона од 1953. И Устав од 1946 давао је право аутономним јединицама да доносе своје статуте, али не самостално, будући да је по њему тим статутима била потребна и потврда Народне скупштине НР Србије (чл. 104). Уставни закон, међутим, даје аутономним јединицама право да доносе своје статуте самостално; што значи да тим статутима није потребна и потврда највишег органа власти НР Србије. То је, према томе, такођер правило савезног Уставног закона које везује уставотворца НР Србије. Осим тога савезни Уставни закон одређује да Устав НР Србије прописује само основе организације и надлежности аутономних јединица. У Уставу од 1946 није било ни те одредбе. Све то значи да је Уставни закон од 1953 у већој мери ограничио НР Србију у односу према њеним аутономним јединицама.

3. — Право самоорганизације посебних јединица федерације, узето у ширем смислу, не обухваћа само самосталност тих јединица код доношења прописа о њиховим врховним органима, него и њихову самосталност код доношења прописа о нижим органима по територијалним јединицама.

Код нас су ти нижи органи народни одбори. Зато се поставља питање да ли је и колико код нас савезна држава ограничила тај део права самоорганизације народних република?

Народни одбори су једна од темељних тековина ослободилачке и револуционарне борбе коју су народи Југославије водили за вријеме Другог светског рата. Њихова је важност у уставном уређењу наше државе стално расла. Због тога је постојала потреба да већ савезна држава ту институцију делимично нормира, како би она почивала у целој савезној држави на истим начелима. Зато је већ савезни Устав од 1946 поставио нека основна начела о народним одборима (Глава XII. — чл. 107 до 114). Детаљније прописе о њима имали су да донесу, на бази тих начела, савезни закон, републички устав и републички закони.

Према члану 44 (тач. 24) савезног Устава, савезни законодавац је имао да донесе о тој институцији у свом опћем закону само опћа начела за законодавство и за руководство народних република. Према томе, на бази основних начела, формулираних у савезном Уставу и у савезном опћем закону, ту су материју имале да регулирају народне републике својим уставима и законима. То значи да су народне републике у томе дијелу свога права самоорганизације имале да буду ограничене само тим начелима.

Уствари, међутим, то је ограничење постало много шире. То зато, јер је Опћи закон о народним одборима од 1946 који је донет после савезног а пре републичких устава — нормирао скоро цијелу проблематику организације и деловања народних одбора. Зато народне републике нису после тога ни донијеле своје законе о народним одборима. Оне су само неке основне прописе о народним одборима, који су већ били постављени у савезном Уставу, поновиле у својим уставима, и затим су донеле своје законске прописе о административно-територијалној подели републике и о бирању и о опозивању народних одборника.

Детаљно нормирање проблематике народних одбора савезним прописима, што је имало за последицу скоро потпуно ограничење народних република у том дијелу њихова права самоорганизације и покрај тога што то није било у складу ни с текстом ни с духом савезнога Устава, захтијевале су тадашње прилике и чињеница да се тада први пут приступило систематском нормирању те проблематике. Али та се ситуација није измијенила ни када се 1949 приступило доношењу нових прописа о народним одборима. Опћи закон о народним одборима од те године такођер је нормирао скоро у цијелости ту материју.

Ситуација се, међутим, нешто изменила доношењем трећег Опћег закона о народним одборима од 1 априла 1952. Између њега и ранија два опћа закона о народним одборима постоје двије важне разлике. Прије свега он је потпуно изменио не само прописе закона од 1949 него и основна начела савезнога Устава о народним одборима. Због тога је он и донет по ревизионом поступку. Али томе закону нису дати

назив и карактер уставног закона. Због тога он има карактер и моћ обичног савезног закона. Тако тај опћи закон није само измијенио начела савезног Устава о народним одборима, него их је и деконституционализирао. То је имало за последицу да послије његова доношења па до доношења савезног Уставног закона од јануара 1953 није било савезних уставних прописа о народним одборима.

Затим трећи Опћи закон о народним одборима није, за разлику од претходна два, сам нормирао целу материју о народним одборима. Он је поставио извешан број — иако још увек доста велики број (у 76 чланова) — о тој материји, док је њено детаљније нормирање препустио републичким законима. Тиме се он више приближио карактеру опћег закона, који је био одређен по Уставу, иако се и за њега може сумњати да има потпуно тај карактер. Но и без обзира на то важно је да је послије његова доношења нормирање једнога дијела материје о народним одборима био препуштен народним републикама. На тај начин је њихово право самоорганизације било проширено и у том његовом дијелу, иако можда још не онолико колико је требало бити према слову и духу савезног Устава од 1946 и колико то треба да буде и по слову и духу савезног Уставног закона од 1953 године. Зато су послије ступања на снагу трећег Опћег закона о народним одборима народне републике донијеле своје законе о народним одборима. Како су ти закони изменили прописе републичких устава о народним одборима, — што је већ раније учинио савезни опћи закон, — то је и приликом њихова доношења примењен републички ревизиони поступак. Али ти закони имају снагу обичних републичких закона, због чега после доношења Опћег закона и споменутих републичких закона о народним одборима није више било ни савезних ни републичких уставних прописа о народним одборима.

Та се ситуација међутим изменила после доношења савезног и републичких уставних закона од 1953 године, будући да ти закони садрже и нека начела о народним одборима. Због тога је данас онај део права самоорганизације народних република, који се односи на народне одборе, ограничен с једне стране начелима, која је о томе поставио савезни Уставни закон, и која се по својој снази налазе и над савезним законима, а с друге стране савезног Опћег закона о народним одборима.

4. — Свему томе треба додати да су народне републике ограничене у свом праву самоорганизације и свим осталим основним начелима друштвеног и политичког уређаја, која је савезни Уставни закон формулирао у свом I одељку, међу којима има таквих која су од првокласног значења за наш економски, друштвени и државно-правни живот. Сва та начела имају за циљ да осигурају јединство тог живота у целој југословенској савезној држави. Народне репу-

блике ограничене су у том свом праву, разуме се, и одредбама савезних закона, које разрађују споменута савезна уставна начела у границама законодавне надлежности федерације.

II

1. — Што се тиче поделе надлежности између федерације и народних република морамо прво указати на разлику која постоји између начина на који је та подела извршена у Уставу од 1946 и начина на који је та подела извршена у Уставном закону од 1953 године.

У члану 44 Устава од 1946 били су набројани послови у надлежности федерације без обзира који су њени органи имали да их врше. Уставни закон, међутим, не поступа на тај начин. Он пре свега начелно формулира права и дужности федерације, — у свом члану 9, — а затим у одговарајућим члановима одређује које од тих права и дужности врше поједини савезни органи власти.

Тако је он прво у свом члану 15 одредио ширину законодавне надлежности федерације. Ту он с једне стране одређује, узимајући у обзир савезне органе власти, које послове врши искључиво Савезна народна скупштина и које, према томе, не могу вршити остали савезни органи власти; док с друге стране одређује врсте и границе савезног законодавства. Тиме уједно нормира и поделу законодавне надлежности између савезне државе и народних република.

С обзиром на ту поделу од нарочите је важности чињеница да она није извршена одсјечно, тј. тако да би о неким питањима могла доносити законе само савезна држава а о некима само народне републике. Уставни закон, напротив, дозвољава знатну комбинацију законодавне надлежности савезне државе и законодавне надлежности народних република. Могућност те комбинације у извесној мери је и шира од оне коју је дозвољавао Устав од 1946 године.

Уставни закон је прво одредио питања која је начелно ставио у искључиву законодавну надлежност савезне државе. Ако се поближе разгледају та питања лако се разабире да се ту ради о питањима кроз која се нарочито испољавају јединство савезне државе, јединство социјалистичког друштвеног поретка и јединство привредног система.

За та питања важне су нарочито двије ствари. Прва је, да та питања нису у савезном Уставном закону строго лимитативно набројена. При крају набрајања тих питања речено је да ту спадају и друга питања из искључиве надлежности федерације. На први поглед могло би изгледати да на основу те одредбе савезна држава може по својој вољи проширивати круг питања која су у њеној искључивој законодавној надлежности, и тиме у исто вријеме сужавати законодавну надлежност народних република. Али такво ми-

шљење рушило би темеље федеративног уређења Југославије. Зато та уставна одредба има сасвим друго значење.

Код набрајања питања која ставља у искључиво законодавну надлежност савезне државе, Уставни закон има пред очима права и дужности савезне државе које су формулисане на другом мјесту. Али он није могао с обзиром на та права и те дужности сва та питања набројати. Може се у будућности појавити и неко питање које ту није споменуто али које ће бити у вези с вршењем тих права и тих дужности. И то ће питање онда бити у искључивој законодавној надлежности савезне државе. Према томе се круг питања из искључиве законодавне надлежности савезне државе може ширити само у тијесној вези с правима и дужностима савезне државе, које Уставни закон набраја, а не на рачун законодавне надлежности народних република.

За питања из искључиве законодавне надлежности савезне државе важно је затим да је Уставни закон предвидео могућност да савезни законодавац овласти републичког законодавца да та питања нормира републичким законима (чл. 16 ст. 1). Тако је он омогућио, под увјетом овлашћења од стране савезног законодавца, доношење републичких закона и о питањима која је начелно ставио у искључиву законодавну надлежност савезне државе. Али такво овлашћење, било с обзиром на конкретно питање потпуно или само делимично, не би дефинитивно избацило то питање из искључиве законодавне надлежности савезне државе. Савезна држава могла би накнадно донијети о њему закон, што би имало за последицу престанак важности републичког закона. Дефинитивно избацивање једног питања из те категорије и његово пребацивање у другу или трећу категорију (основног или опћег савезног законодавства) могло би се извршити само одговарајућом ревизијом савезног Уставног закона.

Устав од 1946 такођер је ставио нека питања у искључиву законодавну надлежност савезне државе, али није предвидио могућност да се савезним законом овласте народне републике да их нормирају својим законима.

Уставни закон је, затим, ставио нека питања у законодавну надлежност и савезне државе и народних република. Та су питања у том закону лимитативно набројана. А разграничење између законодавне надлежности савезне државе и законодавне надлежности народних република код тих питања учињено је тако да савезна држава доноси о њима основне а народне републике допунске законе. Тако по правилу та питања прво нормира савезна држава својим законима, али не у цијелости. Колико их она не нормира, нормирају их народне републике. Према томе, не би било у складу ни са словом ни са духом Уставног закона да савезни законодавац нормира такво једно питање у цијелости и да не препусти ништа републич-

ком законодавцу. Обратно, савезни законодавац може нормирање таквог питања препустити у цијелости републичком законодавцу. Кадгод и доклегод савезни законодавац не донесе основни закон о неком таквом питању, републички законодавац може га нормирати у цијелости. Тако се вољом савезног законодавца једно питање које је у заједничкој законодавној надлежности и савезне државе и народних република, може пренијети у категорију питања која су у искључивој законодавној надлежности народних република. Само ни то преношење није и не може бити дефинитивно. Савезни законодавац може накнадно у свако доба донијети основни закон о томе питању. У такву случају, према изричитој одредби Уставног закона (чл. 16, ст. 5), престају важити оне одредбе републичког закона које се односе на тачке које је регулирао накнадно донети основни закон. тј. оне одредбе републичког закона које нису у сагласности с одредбама тог основног закона.

Питања која Уставни закон није ставио ни у прву ни у другу категорију, спадају начелно у искључиву законодавну надлежност народних република. Предвиђена је међутим и могућност да савезни законодавац донесе и о тим питањима законе, али само тзв. опће законе. У тим законима он утврђује само начела за законодавство народних република. Та су начела онда обавезна за то законодавство. А када и дотле нема опћег закона о таквом једном питању, народне републике га нормирају у цијелости.

Код доношења опћих закона важне су двије ствари. Прва је, да за савезну државу постоји могућност да доноси такве законе о свима питањима из искључиве законодавне надлежности народних република. То произилази из одредбе Уставног закона, у којој су прво споменута нека таква питања а затим је речено да се опћи закони могу доносити „и у другим областима кад је то од опћег интереса за народне републике“ (чл. 15 т. 5. е). Друга је, да је одлучивање о томе да ли је доношење опћег закона од опћег интереса за народне републике повјерено Вијећу народа, које чине претставници народних република и аутономних јединица у Савезном вијећу, првом дому Савезне народне скупштине. Прије стављања приједлога опћег закона на дневни ред Народне скупштине мора се затражити мишљење Вијећа народа о потреби његова доношења. Само то мишљење има стварно одлучујућу вредност, будући да се предлог опћег закона не може ставити на дневни ред Народне скупштине ако се Вијеће народа не сложи са потребом његова доношења (чл. 48).

Правило је свих федеративних устава да се у случају неслагања прописа федеративних закона и прописа закона посебних јединица примењују прописи федеративног закона. То правило садржи и наш савезни Уставни закон (чл. 11 ст. 2). Садржавао га је и Устав од 1946 (чл. 46 ст. 2). Међутим важи и правило да и савезни и републички закони морају бити у сугласности са савезним Уставом. И

онда конкретно се може догодити да републички закон не буде у сугласности са савезним законом, али да с друге стране савезни закон не буде у сугласности са савезним Уставом, евентуално и са савезним уставним прописима који одређују поделу законодавне надлежности између савезне државе и народних република. У таквом случају погрешка се налази у савезном а не у републичком закону. И тада ће се примењивати савезни а не републички закон, али зато заинтересирана народна република може покренути поступак за оцену сугласности савезног и републичког закона са савезним Уставом (чл. 11 ст. 2). Уставни закон дао је то право народној републици да би могла у таквом случају бранити своју законодавну надлежност. Предлог за оцену те сугласности могу у име народне републике поднети њена народна скупштина и њено извршно веће. Само одлучивање у тој сугласности је у надлежности Савезне народне скупштине.

2. Извршивање савезних закона Уставни закон није ставио у целости у надлежност савезних органа. Он је то извршивање поделио између савезних органа, републичких органа и народних одбора. Он је, према томе, прописујући ту поделу водио рачуна и о егзистенцији народних одбора. А с обзиром на тежњу јачања децентрализације и јачања улоге тих нижих, локалних органа власти, поставио је правило, по коме савезне законе непосредно извршују народни одбори и републички органи управе (чл. 9 ст. 3). Питање када ће то чинити први а када други Уставни закон решава тако да републички органи управе непосредно извршују савезне законе, као и прописе Савезног извршног већа и савезних органа управе, кад је њихово извршење савезним законом или уредбом стављено у њихову надлежност. А када то није учињено, те савезне акте извршују непосредно народни одбори (чл. 11, ст. 2 и 3). А савезни органи непосредно извршују савезне законе и врше друге извршне послове у области уставом утврђених искључивих права и дужности федерације и када је то извршење законом стављено у надлежност федерације с тим да и тада то мора бити у сугласности с њеним правима и дужностима (чл. 9, ст. 4). На једном другом мјесту (чл. 90 ст. 2 и 3) Уставни закон прописује да савезни органи непосредно извршују законе и друге акте Савезне народне скупштине, као и уредбе и друге акте Савезног извршног већа, када је њихово извршење стављено у надлежност федерације; и да се опћим савезним законом може непосредно извршење савезних закона ставити у надлежност савезних органа управе само када је то од опћег интереса за све народне републике.

На тај је начин Уставни закон извршио у знатној мери децентрализацију извршења савезних закона и савезних прописа уопће, преносећи то извршивање у великој мјери на републичке органе управе и на народне одборе. А да би осигурао поштивање савезних

прописа од стране републичких органа он је дао федерацији право да контролира то поштивање. Ту контролу врши Савезно извршно веће (чл. 79 ст. 1 тач. 1) уз помоћ савезних државних секретаријата. Савезном извршном већу дато је, пре свега, право да обустави извршење уредаба и других аката републичког извршног већа, ако су у супротности са савезним законом или савезном уредбом. Ако републичко извршно веће није сагласно с таквом одлуком Савезног извршног већа, може питање изнети пред Савезну народну скупштину да о њему одлучи (чл. 89 ст. 1 и 2). Њему је, затим, дато право да захтева од републичког извршног већа да укине или поништи акт републичког органа управе који је супротан савезним прописима (чл. 89 ст. 3). А да би Савезно извршно веће могло вршити то своје право, Уставни закон ставио је у дужност надлежном савезном државном секретару да то вијеће упозорава на акте републичких органа управе који су у супротности са савезним законом и другим савезним прописима, и да му предлаже предузимање мјера на које има право (чл. 95, ст. 2). А самом државном секретару дао је право да у оквиру своје надлежности поништи или укине незаконите акте одговарајућих републичких органа управе, донесене у пословима из искључиве надлежности федерације, којих је извршење савезним законом или савезном уредбом пренесено на републичке органе (чл. 95 ст. 3).

Контролу поштивања савезних закона и других савезних прописа од стране народних одбора Уставни закон је поверио републичким органима. То произилази из опће одредбе Уставног закона, по којој републички органи имају право надзора у погледу законитости рада народних одбора (чл. 8 ст. 2). А садржај тога права, као и садржај других права републичких органа према народним одборима утврђују се законом (чл. 8, ст. 1).

3. — Од интереса је, међутим, да је Савезни Уставни закон поставио и правило, по коме се и извршење републичких закона дијели између републичких органа и народних одбора. И то је он учинио због тежње ка децентрализацији и јачању улога народних одбора. Али је он тиме уједно и на тој страни ограничио право самоорганизације народних република. По њему, републички органи управе непосредно извршују републичке законе и прописе републичког извршног већа, када је то прописано у републичком уставу или у републичком закону. А када то није учињено, извршују их непосредно народни одбори (чл. 111, ст. 2 и 3). Међутим том одредбом савезног Уставног закона право самоорганизације народних република није много ограничено, будући да је ипак народним републикама остављена слобода да у својим уставима и законима повјеравају, када хоће, извршивање својих закона и прописа својих извршних већа својим управним органима.

4. — Уставни закон од 1953 задржао је и поделу вршења судске функције између савезне државе и народних република. Он није дирао у основне одредбе које је у вези с тим проблемом поставио Устав од 1946.

И по њему права федерације у области правосуђа врше Савезни врховни суд и други савезни судови на темељу савезних закона (чл. 14, ст. 2). Он је само променио име Врховног суда ФНРЈ у Савезни врховни суд. Остале су на снази: одредба Устава од 1946 по којој је савезни Врховни суд највиши орган правосуђа савезне државе (чл. 122, ст. 1); одредба по којој савезни закон одређује у којим ће случајевима тај суд судити првом а у којима у другом степену (чл. 122 ст. 2); и одредба, по којој тај суд оцењује законитост правомоћних одлука свих судова у ФНР Југославији с обзиром на примјену савезних закона (чл. 123, ст. 1).

Покрај савезног Врховног суда Устав од 1946 спомиње као савезне судове још само војне судове. Он каже за њих да се њихово устројство и надлежност одређују савезним законом (чл. 115 ст. 2). Други савезни судови могу се оснивати савезним законима (према одредби чл. 115, ст. 3. Устава и одредби чл. 14, ст. 2 Уставног закона).

Покрај савезних судова Устав предвиђа још врховне судове народних република и врховни суд аутономне покрајине, окружне и котарске судове (чл. 115, ст. 1). Тако је већ савезни устав одредио врсте републичких судова. Осим тога он није одредио само начин постављања судца Савезног врховног суда (чл. 121, ст. 1) — што је учинио и Уставни закон (чл. 36 т. 4) — него је он такође одредио и начин постављања судца републичког и покрајинског врховног суда (чл. 121, ст. 2). Ту одредбу Уставни закон није поновио, али је није ни укинуо. Значи, да је она остала на снази као одредба савезног Устава. Из одредбе савезног Уставног закона, по којој републичка народна скупштина бира републичко извршно вијеће и друге државне органе на заједничкој сједници оба дома (чл. 105, ст. 2), произилази да републичка народна скупштина бира и суце републичког врховног суда на заједничкој сједници оба дома. Нема у савезном Уставном закону аналогне одредбе о избору државних органа од стране народне скупштине аутономне покрајине.

Устав од 1946 је такођер одредио начин постављања судца окружних и котарских судова (чл. 121, ст. 2 и 3). Уставни закон је то исто учинио, када је у садржај самоуправљања радног народа у општини, граду и котару уврстио изричито и право народног одбора да бира и разрешава суце котарских и окружних судова (чл. 7, ст. 1 тач. 6).

И тако прописујући нека начела и с обзиром на организацију судова народних република, савезни Устав је у извесној мери ограничио право самоорганизације народних република и у том њего-

вом дијелу. Али то није све. Већ је Устав од 1946 прописао нека основна начела и с обзиром на начин рада свих судова, па тако и судова народних република. Осим тога он је целокупно питање уређења свих судова и питање судског поступка ставио у искључиву законодавну надлежност савезне државе (чл. 44, ст. 2 тач. 22). Уставни закон није у томе погледу ништа измијенио. Он није укинуо основна начела која је прописао Устав од 1946 о начину рада судова, а изричито је и он целокупно питање уређења свих судова и питање судског поступка ставио у искључиву законодавну надлежност савезне државе (чл. 15, ст. 1, тач. 5,а).

III

1. — Савезни Уставни закон донио је, с обзиром на примјену федеративног начела, највеће промене у вези са суделовањем народних република у вршењу власти савезне државе.

По Уставу од 1946 наша Савезна народна скупштина била је састављена — као досада и у свим другим федеративним државама од два дома, Савезног вијећа и Вијећа народа (чл. 52). У првом су се налазили заступници који су претстављали цијели народ Југославије, и зато су се бирали по један на одређени број ставновништва (чл. 53). У другом дому налазили су се заступници који су представљали народне републике и аутономне јединице. И они су били бирали непосредно, али у једнаком броју у свим народним републикама (по 30) а у нешто мањем у аутономним јединицама (20 односно 15 — чл. 54).

Тако су народне републике и аутономне јединице биле у могућности да као такве суделују преко својих претставника у томе дому Савезне народне скупштине у одлучивању о оним питањима која је савезни Устав резервирао за савезну државу и ставио у надлежност Савезне народне скупштине, а нарочито у одлучивању о ревизији савезног Устава и у доношењу савезних закона, и то по начелу равноправности. То је досада био и разлог постојања таквог другог дома у свим федеративним државама.

Домови Савезне народне скупштине били су по томе Уставу потпуно равноправни. То значи да је за одлучивање о свим питањима, за која је била надлежна Савезна народна скупштина, била потребна њихова сугласност. На тај је начин претставницима народних република и аутономних јединица у другом дому била дата пуна могућност да ефикасно суделују код одлучивања о оним питањима која је Устав ставио у надлежност Савезне народне скупштине.

2. — Уставни закон од 1953 сасвим је изменио састав Савезне народне скупштине. Прво је установио у њеноме склопу један сасвим нови дом, Вијеће произвођача. Затим је ранија два дома спојио у један под именом Савезног вијећа. Тако ће још увијек у саставу Са-

везне народне скупштине бити и претставника народних република и аутономних јединица, само ће се они налазити у Савезном вијећу заједно са заступницима које ће грађани бирати непосредно по котарима и градовима сразмјерно броју становништва. Осим тога, претставнике народних република и аутономних јединица неће више бирати грађани непосредно, него ће их бирати претставничка тијела народних република и аутономних јединица. У тако састављеном Савезном вијећу број претставника народних република и аутономних јединица бити ће много мањи од броја заступника које ће бирати грађани непосредно. А то је од несумњиве важности за просуђивање јачине примјене федеративног начела у уставном уређењу наше државе. Због тога што претставници народних република и аутономних јединица неће деловати у засебном дому, него у саставу Савезног вијећа, и због тога што ће њихов број у томе Вијећу бити знатно мањи ($6 \times 10 + 6 + 4 = 70$) од броја заступника, које ће бирати непосредно грађани сразмерно броју становништва (1 на 60.000), њихова ће улога код одлучивања о питањима која су у надлежности Савезне народне скупштине бити знатно мања од оне коју им је дао Устав од 1946.

То ће бити правило. Изузетно, међутим, и Уставни закон враћа њима стару улогу; иако у другој форми, у случајевима који су од нарочитог интереса за народне републике, или који се тичу уставом утврђених односа између савезне државе и народних република. Тада се одлучивање увјетује њиховим пристанком који они дају одвојено у Вијећу народа. Такво њихово издвајање је обавезно само када се ради о предлогу за промјену Устава и о приједлогу за савезни друштвени план (чл. 45). Оно је факултативно, када се ради о предлогу закона или другог акта који се тиче уставом утврђених односа између народних република и савезне државе. У такву случају предлог за њихово одвајање у Вијеће народа може потећи од већине претставника, које је изабрала народна скупштина једне народне републике. Тај предлог, према томе, не може потећи од претставника које су изабрала претставничка тела аутономних јединица. А када постоји споменути предлог, Вијеће народа претходно одлучује о томе да ли ће у конкретном случају деловати одвојено (чл. 46).

Кадагод Вијеће народа делује одвојено, његов пристанак је потребан за доношење акта Савезне народне скупштине који је у питању (чл. 47). На тај начин је Уставни закон, иако је начелно улогу претставника народних република и аутономних јединица у Савезној народној скупштини умањено, њима ипак омогућио да спрече сваку промјену уставног уређења државе и сваку промену уставом утврђених односа између народних република и савезне државе.

3. — Видјели смо да претставници народних република и аутономних јединица дјелују одвојено и када се ради о доношењу саве-

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 социјалне 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 социјалшки елементи тих односа правно одражавају у уставном праву које постаје њихов регистратор и регула-

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