

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.

ство. Према томе, ако у анализи облика државног уређења једне државе код њених саставних јединица откријемо елементе државности, онда ћемо имати пред собом облик федеративног државног уређења; нема ли ових елемената, нема и федеративног државног уређења. Федеративног државног уређења неће бити ни онда кад саставне јединице једне државе имају извесна, и то прилично широка и значајна самоуправна права. У таквом случају имаћемо пред собом облик унитарног државног уређења са развијеним системом децентрализације (самоуправе).

Најопштије посматрано, између федеративног државног уређења и развијенијег децентралистичког, самоуправног система једне унитарне државе постоје извесне сличности, нарочито у погледу конкретних права која имају државе-чланице у појединим федеративним системима и извесне више самоуправне јединице у појединим унитарним државама. Тако посматрано, може се и федеративно државно уређење сматрати једном врстом децентрализације (самоуправе). Али, оно што битно одликује федеративно државно уређење од самоуправе у обичном смислу речи, то су обележја државности саставних јединица федерације.

И у анализи облика државног уређења наше земље треба исто тако поћи од ових основних поставки о федерацији и с обзиром на њих одговорити на питање какав је стварни облик нашег државног уређења, тј. да ли је наша држава стварно федерација у државноправном смислу речи, или пак је по својој суштини наше државно уређење унитарно са специфичним системом унутрашње самоуправе. Одговор на ово питање зависи у првом реду од начелних погледа на федерацију као облик државног уређења, као и на њене основне проблеме.

II. — Основни камен спотицања у изграђивању становишта у питању јесу ли саставне јединице федерације државе или не, претставља питање суверености у федерацији. Ово питање је у последње време предмет живих расправа и у нашој правној науци. Непосредно после доношења Устава ФНРЈ и устава народних република код нас су преовладавала становишта да су народне републике државе и то суверене државе. Ова становишта су више полазила од слова уставних текстова него што су давала неко теориско објашњење суверености у нашој федерацији. Уколико се покушавало да се да неко теоретско објашњење, онда се полазило од категоричког и априорног одрицања свих буржоаских теорија и некритички се примала владајућа теорија у правној науци СССР-а о самоограниченој суверености република и пренесеној суверености савеза. Данас се код нас углавном могу срести следећа становишта: 1) јединице федерације нису суверене, па према томе нису ни државе; „оне се зову државама из разлога политичког опортунитета“, оне су уствари „обични делови неке државе с високим ступњем аутономије само-

управе“(1); ово становиште у начелу одриче државност саставних јединица федерације и у суштини федерацију своди на врсту унитарне државе; 2) „наше народне републике нису суверене али се сматрају за државе“ (2); 3) у свом првом стадијуму народне републике су биле државе и то суверене, али „појам суверенитета народних република као и њихова државност друштвено и правно су се преживели, прешли у формалитет и постали државноправна симболика“ (3). Ово становиште напушта државноправни аспект у третирању наше федерације и тежиште разматрања преноси на терен друштвених елемената појма федерације.

За разумевање нашег друштвено-политичког уређења неоспорно је да је од прворазредног значаја откривање и проучавање друштвено-политичких елемената наше федерације, јер нам они откривају тенденције даљег развитака нашег друштвено-политичког система у облику социјалистичке демократије, као и помажу да боље разумемо и потпуније схватимо данас постојеће државноправне елементе нашег федеративног уређења. Али за нашу правну теорију од не мањег значаја је и државноправна страна наше федерације, и то из разлога да би јасније заузели становиште, прво, у питању какав је био стварни облик државног уређења наше државе на оном стадијуму њеног развитака који су изражавали Устав ФНРЈ и устави народних република, и друго, у питању какав је стварни облик државног уређења наше државе на њеном данашњем степену развитака, који изражавају савезни и републички уставни закони.

III. — На основно питање појма федерације у државноправном смислу, тј. на питање суверености у федерацији, наша правна наука, уосталом као ни буржоаска, није нашла задовољавајуће и општепризнато решење. Штавише, после напуштања совјетске теорије о суверености у федерацији, чини нам се да се становишта која се код нас по овом питању појављују, ни у чему не разликују од оних у буржоаској правној науци, већ напротив, питање се поставља и оперише се аргументима скоро на исти начин. Разуме се, кад ова становишта нису могла решити основна питања буржоаске федерације, још мање ће допринети правилном расправљању о суштини и односима у нашој федерацији.

Владајуће становиште о појму суверености јесте да је сувереност фактичко својство државне власти. Сувереност је апсолутно неопхо-

(1) Проф. др. Радомир Лукић: Теорија државе и права, I, Теорија државе, — „Научна књига“, Београд, 1953, стр. 246. — Чланак: „Сувереност у ФНРЈ и савезни Уставни закон“ од истог аутора, објављен у „Аналима Правног факултета у Београду“, Београд, 1953, бр. 2, стр. 142—156, приликом израде кореферата нисам могао узети у обзир из разлога што је наведени број часописа изашао из штампе након одржане Пете интерфакултетске конференције.

(2) Проф. др Макс Шнудерл: Суверенитет према Уставном закону, „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 1953, бр. 1—2, стр. 17—22.

(3) Мишљење проф. др Макса Шнудерла у кореферату на Петој интерфакултетској конференцији правних факултета ФНРЈ у Скопљу.

дан и неодељив елеменат од појма државне власти. Сувереност као фактичко својство државне власти постоји независно од тога да ли је уставним одредбама изричито нормирана сувереност државе. С друге стране, власт једне државе биће несuverена, и поред тога што би је евентуално уставне норме проглашавале сувереном, ако је она фактички правно ограничена. Као што код унитарне државе није неопходно да сама држава односно њена власт буде изричито у уставу проглашена сувереном, исто тако то није неопходно ни код федеративно уређење државе, ни у погледу савеза ни у погледу државе-чланице савеза. Према томе, сваки покушај да се негира сувереност држава-чланица федерације само на основу тога што било савезни устав било устав чланица федерације изричито не спомињу сувереност јединица федерације треба унапред напустити. Да ли власт једне државе има својство суверености или не, не може се утврдити на основу слова устава.

Највећи број правних теоретичара признаје постојање суверености у федерацији. Спор се води једино око тога чија власт, тј. да ли власт савеза или власт чланица савеза поседује својство суверености. Полазећи од конкретних односа у појединим федерацијама, као и од посебних политичких циљева, једни аутори су признавали сувереност савезу, други — чланицама савеза, док су је трећи делили између њих. У крајњој линији, признајући својство суверености само савезу, једни су долазили до признавања својства државе само у савезној држави, до одрицања државности чланицама савеза и свођење федерације на врсту унитарне државе; признавајући својство државности само чланицама савеза, други су долазили до одрицања државности савезу и свођења федерације на савез држава; становиште о подељеној суверености противречи самом појму суверености. Исто тако и теорија совјетске правне науке о пренесеној суверености, тј. о делу суверености који републике преносе на савез, теоретски консеквентно посматрана доводи до одрицања својства суверености савезу, нарочито ако притом републике стварно имају право ништења одлука највишег савезног органа иступањем из федерације и повлачењем на савез пренетог дела суверености; у крајњој линији ова теорија посматра федерацију као савез држава. Остављамо по страни то што је стварност федеративних односа у СССР-у дијаметрално супротна овој теорији и што СССР претставља до крајњих граница централизовану државу.

Први основни недостатак свих ових теорија своди се на механичко, симплицистичко гледање на федеративно државно уређење. Савез и државе-чланице савеза посматрају се кроз призму унитарне државе. Притом се савезна држава и држава-чланица савеза посматрају као да су две посебне државе и једна другој се супротстављају, надређују и подређују. Друго, федеративни односи се посматрају кроз призму постојања двеју посебних државних власти са

својством суверености. Треће, манифестовање суверене државне власти концентрише се искључиво у рукама највиших органа власти или савеза или чланице савеза.

Федерација није обичан савез држава. Федерацију треба посматрати првенствено као јединствену целину, али не испуштајући притом из вида специфичне особености ове јединствености. Јединственост федерације није просто јединство. То је јединственост са својом унутрашњом сложеносћу, посебан квалитет, а не механичка сложеност. Федеративно државно уређење претставља јединствено државно уређење сложеног унутрашњег састава. Федерација је облик државног уређења једне државе која у свом саставу има јединице које такође поседују основне елементе државности. Пошто је федерација једна држава, то значи даље да у федерацији може постојати само једна државна власт, једна суверена власт. У федерацији не постоје две засебне државне власти. Међутим, појам државне власти у федерацији по свом саставу није истоветан са појмом државне власти у унитарној држави. Јединствен појам државне власти у федерацији одликује се такође својом унутрашњом сложеносћу. Његова сложеност се састоји у томе што се појам државне власти у федерацији, посматран у његовој конкретной манифестацији, не манифестује искључиво ни у делатности највиших савезних одгана власти ни у делатности највиших органа власти јединица федерације.

По нашем мишљењу, кад се говори о појму државне власти и њеном својству суверености у федерацији, треба правити разлику у појмовима државна власт и власт органа државе. Изгледа да се ова два појма често идентификују. Власт коју врши државни орган јесте испољавање државне власти. У појединим унитарним државама ова два појма у својој садржини могу се евентуално изједначити. Међутим, у федеративно уређеној држави то се ни у ком случају не сме чинити. Основни недостатак становишта која су полазила од јединственог појма државне власти у федерацији састоји се у томе што су испољавање ове суверене државне власти тражила и налазила искључиво у савезним органима. Државна власт федерације изједначавала се са влашћу органа савеза и само њој се приписивало својство суверености.

У федерацији се може говорити само о постојању јединственог појма државне власти. Само ова јединствено схваћена државна власт има својство суверености. Али, овај јединствени појам државне власти не поклапа се ни са влашћу органа савеза ни са влашћу органа јединице савеза. Он обухвата и једну и другу власт и уједињује их, али не претставља механички збир већ јединствени појам вишег квалитета. Власт органа савеза и власт органа јединице савеза су у појединим доменима државног и друштвеног живота само манифестације ове јединствене државне власти у федерацији.

Сложеност федеративно уређене државе карактерише факат што њену суверену државну власт не врши један највиши орган државе; она се изражава како у делатности највиших савезних органа тако и у делатности највиших органа јединица савеза. Узајамни однос ових органа није однос виших и нижих органа; то је однос највиших органа власти од којих сваки у своме домену остварује суверену државну власт. Власт коју врше највиши савезни органи не појављује се као суверена према највишим органима власти јединице савеза, као што се ни власт највиших органа јединице савеза не појављује као суверена према највишим органима власти савеза. Међутим, власт и једних и других, посматрана у њеном јединству, појављује се као суверена државна власт у пуном смислу речи. Овакав узајамни однос власти органа савеза и органа јединица савеза произилази из факта што су и једна и друга власт у ствари само манифестације јединствене суверене државне власти федерације.

Оваквом схватању државне власти и суверености у федерацији могу се углавном направити два основна приговора:

1) Први приговор био би да је јединствени појам државне власти у федерацији апстракција своје врсте и да се она као јединство никада не манифестује у федеративно уређеној држави, а да тамо увек имамо манифестацију двеју власти. Међутим, такво гледање на проблем државне власти у федерацији, поред осталог, меша спољашње манифестације власти са њиховом унутрашњом садржином. Државна власт у федерацији се манифестује кроз делатност и највиших савезних органа и највиших органа јединица савеза. Она се манифестује као јединствена државна власт нарочито ако се посматра кроз призму локалних органа власти. Локални органи власти у федеративној држави нису локални органи ни савезне власти ни власти јединица савеза. Они су локални органи јединствене државне власти федерације.

2) Други приговор био би да поставка о савезним органима власти и о органима власти јединица савеза, као о органима у чијој се делатности манифестује суверена државна власт, није тачна и да у сваком федеративном систему постоји низ уставних одредаба, које мање или више ограничавају основна права јединица савеза, тако да се у извесном смислу савезни орган јавља као виши над највишим органима јединица савеза и ограничава његову власт. По нашем мишљењу, у овом питању није одлучујуће има ли и колико има у савезном уставу одредаба које се односе на организацију и права јединица савеза, већ је битно каквог су карактера ове одредбе, тј. да ли савезни органи у овим и другим питањима федеративних односа располажу *правним средствима принуде* у односу на највише органе јединица савеза. Истински федеративни односи одликују се отсуством ових средстава. Напротив, уколико откријемо постојање таквих средстава, то значи да федеративни односи уствари не постоје, да тзв.

највиши органи власти јединица савеза претстављају само ниже органе највиших савезних органа, а да се номинално федеративно уређење своди на облик унитарног државног уређења. Отсуство правних принудних средстава у односу на највише органе власти и јединица савеза јесте основно обележје федеративних односа и гранични камен између федеративног система и система унутрашње самоуправе једне унитарне државе.

Основ за предњу поставку нарочито нам даје анализа односа између савезних и републичких органа у нашем уставном систему. Тако, чл. чл. 100—112 савезног Уставног закона односе се на основе републичке организације власти. Обично се ове одредбе наводе као примери ограничења права народних република да саме одлучују о организацији своје власти, чиме се тобож задира у њихов домен суверености. Међутим, ако доследно правно анализирамо ове одредбе, чини нам се да не би морали доћи до таквог закључка, и то из следећих разлога: а) ове су одредбе по свом карактеру начелне одредбе а по својој суштини су исте природе као и одредбе савезних општих закона; ове одредбе непосредно не регулишу односе, њих непосредно регулишу републичке уставне одредбе; б) у доношењу ових одредаба на посебан начин долази до израза воља народних република; в) републички орган власти нормализујући ове односе сагласно начелима савезног устава уствари поново ставља на оцену ова начела; г) у случајевима кад републички орган власти евентуално не поступи сходно овим начелима, највиши савезни орган власти не располаже правним средствима принуде у односу на највиши републички орган власти. У таквим случајевима настаје једно уставно питање које се не решава правним већ политичким средствима. Из ових разлога, посматрајући наведене уставне одредбе с обзиром на располагање савезних органа власти правним средствима принуде у односу на највише републичке органе власти, сматрамо да можемо доћи до закључка да оне у нашим федеративним односима не претстављају у правом смислу речи правно ограничење власти народних република.

Сумирајући досад изложено, исказане мисли можемо свести на следеће: федерација је јединствено државно сједињење сложеног унутрашњег састава; појам државне власти у федерацији треба схватити као јединствени појам и само ова државна власт посматрана у њеном јединственом појму има својство суверености у пуном смислу речи; оно што у обичном говору зовемо „савезна власт“ и „власт јединице савеза“ доследно посматрано ни једно ни друго није у пуном смислу државна власт. Према томе, ни јединице савеза не могу се у апсолутном смислу сматрати државама. Међутим, и поред тога, сматрамо да јединице савеза можемо називати државама, а њихову власт државном влашћу са својством суверености. Оне се могу називати државама, јер имају сва основна обележја државности, јер их та обележја ванредно приближују теоретском појму државе. Њи-

хова власт се може називати државном влашћу јер претставља манифестацију суверене државне власти. Једино чиме се разликују од пуног појма државе то је обим њихове власти; њихова власт се манифестује само у појединим доменима. И кад наше уставне одредбе изричито наглашавају да су наше народне републике државе, садржину појма државе у овим случајевима не треба схватити апсолутно већ само у овом његовом релативном значењу.

IV. — Питање државности саставних јединица федерације јесте питање које се оцењује на основу свестране анализе односа у федерацији, историских корена њеног настанка, улоге, места и права јединица савеза у целокупном систему федеративних односа. Таква анализа може нам открити или стварно постојање федеративних односа или њихово негирање, тј. номинално постојање федеративних односа, који односно државно уређење своде на врсту унитарног државног уређења.

Одлика нашег федеративног уређења јесте стварно постојање федеративних односа. Федеративно начело је било један од основних услова за образовање заједничке државе. Без федеративног начела свакако не би било заједничке државе или бар не би је било сагласном вољом свих народа Југославије. Наша федерација се стварала и створена је као истинска федерација и као таква је потврђена у нашим уставним актима. А то значи да је једна од основних карактеристика нашег федеративног државног уређења државност народних република, што пак даље значи да народне републике нису и не могу се третирати као самоуправне јединице једне унитарне државе. Својство државности народних република произилази како из слова устава, тако и из целокупног система наших федеративних односа.

Савезни Уставни закон (чл. 1), исто као и Устав ФНРЈ (чл. 1), одређује да је Федеративна Народна Република Југославија *савезна држава*. Састав наше савезне државе одређен је чланом 2 Устава ФНРЈ који је новим уставним одредбама остао недирнут. Републички уставни закони (чл. 1), као и ранији републички уставни (чл. 1), одређују да су НР Србија, НР Хрватска, НР Словенија, НР Босна и Херцеговина, НР Македонија и НР Црна Гора *државе*. Према томе, државност народних република није негирана словом ни савезног ни републичких уставних закона; напротив, њихова државност је поново потврђена.

Али државност народних република није негирана ни целокупним системом федеративних односа. Такав закључак се може извести нарочито ако ове односе посматрамо кроз призму места, улоге, права, као и организације власти народних република. Тако посматрајући, можемо јасно извући оне основне елементе који с једне стране изражавају државност народних република, а с друге стране их одвајају од самоуправних јединица. Ти основни елементи били би углавном следећи:

1) Народне републике се саме конституишу; оне саме одлучују о својим односима према другим републикама у федерацији; нико други, сем народне републике, не може одлучити о њеном престанку.

Самоуправне јединице се увек конституишу одлуком највишег органа власти; њихов однос према другим самоуправним јединицама одређен је прописима највишег органа власти; највиши орган власти није правно ограничен у одлучивању да ли ће нека самоуправна јединица и даље постојати.

2) Народне републике имају своју територију и границе ове територије могу се мењати само са њеним пристанком.

Подручје самоуправних јединица може се мењати одлукама највиших органа власти.

3) Постоји персонална веза између народне републике и њених грађана, а то је држављанство; ова персонална веза не престаје самим напуштањем територије народне републике (пресељењем) већ престаје само сходно прописима које доноси сама народна република.

Таква персонална веза не постоји између грађана и самоуправних јединица; пребивалиште је сасвим лабава веза, а начин његовог стицања и губитка одређује се прописима виших органа.

4) Народне републике имају своју оригинерну власт; обим ове оригинерне власти одређује се републичким уставом; у одређивању обима власти савезних органа народне републике учествују преко свог посебног претставништва.

Самоуправне јединице немају своју оригинерну власт; обим власти њихових органа одређује се прописима виших органа власти.

5) Народне републике самостално одлучују о организацији своје власти; највише органе власти народних република не може нико распустити.

Органи власти самоуправних јединица одређени су прописима виших органа власти и у одређеним случајевима могу бити распуштени од стране виших органа власти.

6) Највиши органи власти народних република доносе правне акте највишег степена (устав, закони); њих не може нико поништити; њих могу мењати само органи који су их донели. Чак и у случајевима када је републички закон у супротности са савезним Уставом или законом, Савезна народна скупштина не може га поништити; он се само не примењује.

Акти које доносе органи власти самоуправних јединица могу у одређеним условима бити поништени од стране виших органа власти.

V. — Државноправни проблеми федеративних односа су само једна страна проблема нашег федеративног система. До доношења савезног Уставног закона то је била и једина страна кроз коју се посматрала наша федерација. Промене својинских а у вези с тим и друштвено-политичких односа таквог су обима и значаја да ми данас о Федеративној Народној Републици Југославији не можемо говорити

само као о једном државном механизму. Покрај државних функција, на извесним подручјима, која су престала бити предмет непосредног управљања од стране државних органа, створен је и све се више развија систем друштвеног управљања. Све то даље има за последицу и промене у самом карактеру државе, у њеној организационој структури, а такође се мења и карактер самих државних органа. Разуме се, да све то има и морало је имати реперкусија и на карактер федеративних односа у нашој земљи. Наша федерација данас није више само обично државноправно сједињење, па макар схваћено и са свом његовом државноправном сложености и специфичношћу. Наша федерација постаје истовремено и облик који омогућује остварење система друштвеног самоуправљања. Тиме ова друштвена страна наше федерације добија нарочито значење као објекат проучавања.

Оно што нас овога момента посебно интересује јесте питање у каквом се односу налазе ови друштвени елементи појма федерације према његовим државноправним елементима. Какво је значење државноправних елемената појма федерације на данашњем ступњу развитка федеративних односа у нашој земљи, тј. да ли о нашој федерацији још увек можемо говорити као о федерацији у државно-правном смислу? Можемо ли у проучавању наших садашњих федеративних односа потпуно занемарити државноправну страну питања федерације? Ово је посебно од значаја за садржину предмета уставног права.

Факат је да је код нас основни облик регулисања и управљања знатним и значајним областима друштвеног живота и данас облик државног а не друштвеног карактера. А то значи да и делатност, функције које остварују народне републике првенствено су државног карактера. Тврдити да су народне републике изгубиле елементе државности значи, у крајњој линији, тврдити да су и функције које оне данас врше престале бити државне. Третирати народну републику, искључиво као друштвени организам, као друштвену заједницу, и одрећи њена државноправна обележја, значи не видети стварност и тенденције развитка претстављати као садашњу реалност.

Основна карактеристика федеративних односа у систему наше социјалистичке демократије на данашњем ступњу њеног развитка јесте, поред постојања државноправних елемената, појављивање (са тенденцијом све јачег развитка) елемената једне федерације у новом смислу, федерације друштвених организама. Међутим, ови последњи елементи засад нису таквог карактера да негирају државност народних република и државноправне елементе у нашој федерацији. Из свих ових разлога, сматрамо да су државноправни елементи нашег федеративног уређења још увек реалан и значајан чинилац федеративног система наше земље, па према томе и важан део садржине предмета нашег Уставног права.

Евгени Димитров