

## О ДРЖАВНОСТИ НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Федеративна Народна Република Југославија је интересантна као политички и као државноправни феномен. Њена структура је необично сложена због система федеративног савеза самосталних и оригинарних политичко-територијалних јединица са сопственим организмом власти — народних република које ипак, поред свих спољних атрибута државности, нису суверене те стога ни државе (1). У оквирима народних република постоје срезови опет као оригинарне самоуправне политичко-територијалне јединице са народним одбором као највишим претставништвом и органом власти који, у оквиру својих права и дужности, нису подређени ниједном другом органу. На крају, општина не само као оригинарна, самостална и самоуправна политичко-територијална јединица са народним одбором који је највиши орган власти у погледу њених надлежности, него и као тело за које постоји пресумпција *de lege* да непосредно врши сва права која нису уставом или законима дата претставничким телима ширих политичко-територијалних јединица. У НР Србији постоји још посебно политичко-територијално тело које врши део права народне републике као своја аутономна права. Федеративна Народна Република Југославија претставља, дакле, нов тип федеративног савеза и нов тип самоуправе; овај савез није склоп држава, а ова самоуправа није децентрализација. Сва права и дужности свих политичко-територијалних јединица, република, срезова и општина, као и права и дужности федерације, произилазе непосредно из народне суверености.

Појам федерације је увео Уставни закон из 1953 као име за систем централних органа власти са одређеним политичким правима и дужностима, као и са системом надлежности централних органа. Овај појам није идентичан са појмом савезне државе, јер би овај обухватао читав државни организам на територији Југославије а не само један и то централни део. Поред горе означених политичко-територијалних јединица, општина, срезова, аутономних јединица и република, постоји централна политичко-територијална јединица: федерација. Али постоји и Федеративна Народна Република Југославија као даљи феномен. Према томе јавља се питање шта сачињава државу Федеративну Народну Републику Југославију и какав је значај ове државе?

Југославија се, пре свега, јавља као друштвено-политичка стварност. То је заједница свих људи на међународноправно признатој територији са својим друштвеним организмима. То је чисто социолошки појам. А као држава Југославија је класни апарат у рукама владајуће класе за физичку принуду људи ради оствари-

(1) Др. Јован Ђорђевић: Уставно право ФНРЈ, Београд, 1953, стр. 236; др. Јован Стефановић: Уставно право ФНР Југославије и компаративно, Загреб, 1956, стр. 269 и сл.; др. Мако Снудерл: Уставно право ФНРЈ, Лјубљана, 1956, стр. 291; др. Радомир Лукић: Теорија државе и права, Београд, 1956, стр. 271—4; „Анали Правног факултета у Београду“, 1953, бр. 4, расправе Стефановића, Димитрова и Шнудерла.

вања њених класних интереса. Овај апарат сачињава у Југославији читав државни организам са свим претставничким телима и органима за вршење власти од општинских органа све до централних органа — Савезне народне скупштине и Претседника Републике — са управним апаратом, судовима и војском. Сви органи који врше власт на читавој територији Југославије као целине чине државу Федеративну Народну Републику Југославију. То је држава у политичком смислу и као фактичка појава у светлу марксистичке идеологије.

Међутим, ово одређивање појма Југославије као државе није довољно ни са гледишта државноправног ни са гледишта међународног права. Овако дефинисан појам државе није правни појам. Тако социолошки схваћена и политички одређена друштвена заједница нема никаквих елемената правне личности, носиоца конкретних права и дужности у смислу правних надлежности. Због тога се поставља питање који је организам у Југославији, правно узевши, држава, који га органи сачињавају, каква су правна овлашћења и материјалне основе оног државноправног организма који би могао полагати право на то да буде означен као држава у државноправном значењу? Одговори на ова питања су важни за расчлањивање уставноправних проблема, имплицирају међународноправни аспект и од значаја су за унутрашња правна подручја, напр. за грађанско право (одговорност за штету), процесуално право (тужбена легитимација), итд.

Морамо поћи са гледишта да у Југославији постоје следећи самоуправни органи:

1. Општине као правне личности са својим правима и дужностима. Народни одбор општине је орган власти, своје надлежности врши сам или преко својих савета и управних органа као државну власт. Он је једини орган државне власти у општини. Ти органи нису подређени органима среске, републичке или федерациске државне власти, они су самостални и самоуправни органи. Они извршују акте тих органа, али доносе и своје правне прописе и извршују их самостално. Општине имају своје сопствене приходе, свој друштвени план и буџет које доносе самостално у оквиру таквих аката виших јединица.

2. Срезови као правне личности. Положај срезова и њихових органа власти је различит од општине и њених органа утолико што обједињује грађане и општине, што није основна јединица као општина и што му припадају само она права која су му дата уставом и законима. Иначе је народни одбор среза орган државне власти среза који није у односу подређености према републици односно федерацији.

3. Републике. Оне су правна лица по својој правној физиономији иако то законом није изричито одређено. Њихова структура личи на државу: устав, законодавна скупштина, извршно веће, управни апарат, врховни суд, сопствени план и буџет. Република има уставом обезбеђена политичка права и дужности и у односу

према нижим народним одборима јачи положај ради контроле законитости, али није надређена над њима а истовремено није ни подређена федерацији. Као самостална самоуправна јединица и друштвена заједница има у федеративном савезу Југославије положај равноправног члана са осталим јединицама, републикама. Власт коју врши је државна власт.

4. Федерација. Федерацију сачињавају савезни органи власти, Савезна народна скупштина као претставничко тело, Претседник Републике и Савезно извршно веће као политичко-извршни органи скупштине, савезни органи управе, врховни судови, Југословенска народна армија и савезне управне установе. Тим органима као целини припадају у чл. 9 Уставног закона предвиђена демократска и политичка права и дужности које се као правне категорије у виду надлежности раздељују на све органе федерације, специфициране за сваког од њих. Тако је у чл. 15 *sedes materiae* за надлежности Савезне народне скупштине, у чл. 71 до 78 за Претседника Републике, у чл. 79 до 89 за Савезно извршно веће, итд. Федерација врши послове који су заједнички за читаву земљу. Према томе има свој друштвени план и буџет којим се приходи федерације раздељују и распоређују за потребе њених органа, за дотације републикама и за одређена финансирања.

Међутим, федерација врши власт која јој је дата уставом преко својих централних органа само на тај начин што доноси акте: законе, уредбе, указе и њима еквивалентне прописе. Ту је и крај њене власти, она нема органа преко којих би могла извршити и применити своје прописе. Изузев ЈНА и неких централизованих служби, осим својих централних органа на своме седишту у Београду нема сопственог организма власти и управе на територији Југославије. Сва њена власт постаје ефикасна тек помоћу органа других политичко-територијалних јединица које су иначе правно самосталне као правна лица. Главни извршиоци власти федерације су народни одбори који извршују у начелу све савезне законе, као и републички органи власти. Федерација као јавноправно лице, дакле, извршује сама своје функције углавном само доношењем аката, а друга јавноправна лица их извршују и примењују.

Даље, федерација не исцрпљује све државне функције ни у погледу доношења државних аката. Федерација својим уставним правима и дужностима, а према томе и њени органи својим надлежностима, не обухватају сву садржину права државе и државних функција, него само један део, наиме само она права и дужности која су дата федерацији односно њеним органима. Сва друга права која још припадају држави у Југославији врше — доношењем прописа и њиховим извршењем — остали државни органи самосталних и самоуправних политичко-територијалних јединица, република, срезова и општина. Дакле, тела која нису подређена федерацији.

У уводу смо већ утврдили да републике нису државе, а о томе да то нису ни локалне јединице не треба губити речи. Али питање

се поставља да ли оно што Уставни закон назива федерацијом није држава која би тиме што је оваква федерација несумњиво правно лице постала државноправна категорија као јавноправно лице. Међутим, ма колико овлашћења федерације била руководећа, обимна и значајна, ипак остаје чињеница да то нису сва државна овлашћења него само један мањи део, да федерација нема својих сопствених органа за извршење њених аката на терену него да их врше органи јединица које нису подређене федерацији већ су оригинарно (не путем децентрализације) самосталне и самоуправне. Ови органи извршују акте федерације на своме подручју преко својих органа као своје право и дужност а не као делегацију федерације. Прописи и решења које они доносе на основу савезних прописа њихови су прописи односно решења, иако су по својој садржини везани за пропис федерације. Према томе, републички и локални органи врше на основу прописа федерације своју власт. Пошто они и сами доносе своје самосталне и оригинарне прописе (законе, одлуке), то је очигледно да се оно што Уставни закон назива федерацијом не може идентификовати са државом у правном значењу те речи.

Но, ипак није у питању потпуна сепарација и изолација републичких и локалних органа власти ни у правном погледу. Постоје одређени односи, само ти односи нису довољни да би федерацији дали правно својство јавноправног лица као државе. Пре свега, сви органи врше власт која је државна власт и они су државни органи. Ова државна власт пак, не извире из власти федерације. Не може се рећи да је само власт федерације државна, јер државна власт је и она коју врше самостално републички и локални органи власти. Основ квалитета државне власти свих органа лежи у уставу који квалифицира све законодавне, управне и судске органе као државне органе.

Постоје други елементи који јаче подвлаче нешто заједничко правно између федерације и других самоуправних државних органа. То су одређени правни односи. Сви акти републике морају бити у складу са актима које доноси федерација. Републички закони детерминисани су општим и основним законима федерације. Републички устав доноси република у складу са начелима савезног устава. И локални органи дужни су да раде по прописима федерације. Између Савезног извршног већа и републичких извршних већа као и између органа управе федерације и републичких органа управе постоје извесни односи контроле, сарадње и усклађивања. Али сви су ти односи по својој суштини садржински, унутрашњи, јер кад код републичких или локалних органа прелазе у орган или функцију, они се преображавају у републички односно локални орган или у републичку односно локалну функцију. На основу тих правних односа зависност између федерације и републичких односно локалних органа власти јесте унутрашња а не спољашња, а ова друга је од одлучујућег значаја за карактеризацију правног лица. Због тога ни ти односи не значе претварање

самоуправних тела у хијерархију федерације над републичким органима односно федерације и републике над локалним органима. На другој страни, они не дају федерацији неке елементе правне личности. Морамо, дакле, остати при чињеници да државну власт врше самостална тела самоуправних политичко-територијалних јединица и да ниједна од њих, па ни федерација, није тело које би уједињавало сва та тела у једно јединствено тело са својством правног лица.

И после ове анализе остајемо при томе да је држава ФНРЈ политичка заједница свих политичко-територијалних јединица, наиме федерација плус републике са локалним органима, заједница самосталних и самоуправних организама, јавноправних јуридикских лица, која сва врше државну власт преко својих сопствених државних (претставничких и других) органа, као и скуп свих права и дужности свих тих јединица. Ова политичка заједница пак као таква, као целина, нема ни својих сопствених органа (њих има за себе федерација, за себе република и за себе локална јединица), ни својих заједничких права и дужности (јер свака од тих јединица има своје), нема ни заједничког друштвеног плана, ни буџета ни прихода, пошто свака јединица има свој план и свој буџет. Појам државе ФНРЈ покрива дакле ону заједницу чији су чланови оригинарно самостални и самоуправни и међу којима постоје одређени правни односи државноправног карактера а који не значе субординацију, и која због недостатка свих основних елемената (органа, права, средстава, плана, буџета), потребних за постојање једног самосталног правног субјекта јавног права нема карактер правног лица. Држава ФНРЈ јесте политички феномен и друштвена заједница, скуп свих политичко-територијалних јединица на јединственој територији и њихових органа власти, али није државноправна категорија. Овакав типичан састав и однос самоуправних оригинарних подручја са њиховим овлашћењима чини да је Федеративна Народна Република Југославија социјалистичка демократска савезна држава суверених и равноправних народа (чл. 1 Уставног закона).

Закључак да је нека држава друштвено-политички а не и државноправни субјект чини се у првом моменту сигурно парадоксалним. Нека права која су неопходно заједничка читавој земљи и која се не могу поделити на више носилаца, међу које спадају нарочито права државе као међународног субјекта, мора вршити неки орган који иступа у име државе како према националном поретку тако и на подручју међународног права и међународних односа.

Што се тиче унутрашњег правног поретка, нема потребе да се политичко тело државе јавља као јединствени правни субјект, као правно лице. Са тачке гледишта државноправне, свака политичко-територијална јединица има своју јавноправну личност и физиономију. Сваки грађанин зна за своја права која се односе на његов положај у државној заједници и зна такође који су органи власти и управе надлежни. Ту не постоји потреба за иступање ФНРЈ као

државе у правном смислу. Кад је реч о правима и обавезама, увек се појављује као странка једна од политичко-територијалних јединица, општина, срез, република или федерација. Напр., ако је склопио купопродајни уговор орган општине, онда је уговорна и процесуална странка — општина; она одговара својим материјалним средствима а не република или федерација. Аналогно исто важи за републику и за срез. Али кад је војно лице проузроковало материјалну штету, а за њу одговара војска, онда пред судом одговара федерација јер је војска орган федерације. Федерација се јавља под именом Федеративна Народна Република Југославија, као што се републички органи власти (како Уставни закон назива народне републике у правном смислу) јављају под називом Народна република Србија, Словенија, итд., а срез и општина са својом географском ознаком.

За унутрашњи правни поредак од важности је ипак један основни правни акт који је заједнички свим политичко-територијалним јединицама и њиховим државним органима, наиме устав. Федерација у лицу Савезне народне скупштине штавише „одлучује о промени устава” (чл. 34, тач. 1, Уставног закона), али не може да донесе нов устав. Нов устав је онај који мења друштвене, политичке и нарочито економске основе, а не и онај који доноси измене и допуне, ма и у погледу читавог текста устава. Нов устав може да донесе само суверена уставотворна скупштина. Таква скупштина би била сведржавно јединствено тело које би пак после завршеног рада престало да постоји. Ово би био један јединствени државни орган старији и виши од свих других тела у земљи. Али ни скупштина није правно лице него легислатура која тек ствара правни поредак, дакле органе и њихова права, међу које спада и одређивање својства правног лица. Из уставотворног органа као и из устава који је заједнички за читаву земљу и за све државне органе ипак не можемо закључити да постоји федерација као правни субјект или да постоји неки други такав орган.

Размислити треба и о томе да федерацији припада правна сувереност, јер она доноси своја акта и притом није потчињена ниједној другој јачој правној власти. Републике и локалне јединице нису у таквом положају. Ма колико биле оне изворне организације народне суверености коју изражавају својим актима, њима ипак не припада правна сувереност јер врше део својих права, иако самостално, ипак у правном односу који их изнутра везује за више правне акте. Ова разлика у слободи доношења аката је суштинска и битна. Али ипак, ова правна сувереност не долази до израза у унутрашњим односима него само на међународном плану у спољним односима. У оквиру граница Југославије правна сувереност федерације или несувереност нема акционог радиуса. Ни у ком случају се не уплиће правна сувереност као елемент неке правне категорије или правног односа. Остаје, ипак, чињеница да је федерација као правни субјект у поређењу са осталим државноправним субјектима у држави носилац посебно квалифициране правне суверености.

ФНРЈ је федерација, сложена држава, састављена од шест оригинарних, самоуправних политичко-територијалних јединица са националним обележјем. У теорији преовлађује мишљење да је само централно тело држава. Ми смо за наш поредак утврдили да републике нису државе јер нису правно суверене, правно суверена је само федерација, а федерација је само централни државноправни субјект коме остали такви субјекти, републички и локални, нису подређени јер су оригинарно самоуправни. У другим федерацијама заједничко тело јесте држава у правном смислу. Но, обично се у неким од тих држава законом признаје својство правног лица или су то према постојећим елементима које садрже. Поред тога се компетеније преносе од централне власти према доле и те власти и даље располажу са тим правима. Централно тело има своје сопствене органе, од највиших до локалних, у свим државама-чланицама федерације. Буржоаска федерација нам, дакле, не може служити као пример. И сам правни поглед на државу је у буржоаској науци друкчији, држава се персонифицира и теориски не сматра као класни апарат за вршење принуде у класном интересу оних који су на власти.

Сасвим друкчије се поставља проблем у светлости међународног права. Према изричитој одредби устава (чл. 9 Уставног закона) федерација је носилац свих права у односу према другим међународним субјектима. Право и дужност федерације је да штити независност и територијалну целину савезне државе, да организује оружане снаге и одбрану земље, да одржава међународне односе и уређује односе земље са иностранством. Конкретне надлежности у овој области дате су Претседнику Републике (чл. 71, т. 1, 3 и 4), Савезном извршном већу (чл. 79, т. 4 и 5) као и Савезној народној скупштини (чл. 15, т. 7 и 8). Државни секретаријат за иностране послове је управни орган на том подручју (чл. 92, ст. 2).

Сва права према иностранству врши дакле федерација као држава у међународноправном смислу и као субјект међународног права, као суверено лице, и то у име читаве државне организације ФНРЈ, у име свих република и читаве земље. На то је она овлашћена по уставном пропису. Нема сумње да је оно што Уставни закон назива федерацијом у односу према иностраним државама држава као правни субјект међународног права. Тиме федерација добија даље преимућство над осталим државноправним телима у земљи, републикама и локалним јединицама. Због тога се теориски јавља алтернатива да федерацију треба ипак сматрати државом и у нашем унутрашњем правном поретку.

Ова алтернатива би се могла заснивати овако: Федерација значи савез република а не само органе власти федерације са њиховим правима и дужностима. Федерација обухвата читаву земљу у погледу највиших органа и важности њених аката. Права и дужности федерације (чл. 9 Уставног закона) су таква демократска политичка права која регулишу активност читаве земље и пружају јој идеолошки правац и материјалне основе, а у тим правима и ду-

жностима *implicite* су и сва права република и локалних јединица, јер она су само парцијална овлашћења на основу генералних основних права федерације. Права федерације према републици, према њиховим уставним и законитим актима, као и односи органа управе и правосуђа федерације према свим осталим таквим органима, ипак чине неку врсту целине апарата која се може назвати државом и у правном смислу. Сам Устав прописује (чл. 10) да постоји јединствена територија Федеративне Народне Републике Југославије, састављена од територија народних република, која чини јединствено државно, привредно и царинско подручје. Даље, да је промет робе у целој земљи слободан и да важе управни и судски акти и исправе државних органа једне народне републике на читавом државном подручју. Самосталност осталих политичко-територијалних јединица и њихових органа власти јесу израз њихове самоуправности, што не спречава постојање, паралелно са њима, једног целовитог државног апарата у који су по својој функцији укључени и ти њихови органи. Не сме се изгубити из вида да републички и локални органи углавном врше своје функције на основу прописа федерације, иако их врше као своје право. Федерација својим односима, утврђеним Уставом и законима, увлачи у свој круг и све државне органе свих других јединица, па су они баш због тога и државни. Кад се узме у обзир и положај федерације према иностранству и чињеница да је она носилац правне суверености, а нарочито, ако се призна фактичка превласт органа федерације на свим подручјима државног живота, онда се може сматрати да је федерација не само апарат у смислу марксистичке теорије, друштвена и политичка заједница, не само држава у међународноправном смислу, него и држава у смислу унутрашњег правног поретка.

Ова алтернатива ипак не даје задовољавајући одговор на чињеницу да постоје оригинарне, не из децентрализације настале, него непосредно из народне суверености никле самосталне и самоуправне јединице са органима власти који су највиши и који нису подређени ни федерацији; не демантује питање самосталности аката које доносе те јединице у кругу својих права и за своје подручје. Не решава коначно проблем да ове јединице врше од федерације прописане задатке и на основу прописа федерације као своје право које им се не може одузети.

Несумњиво постоји, морамо признати, правна дилема јер постоје две алтернативе од којих свака има озбиљне аргументе за себе. У таквом случају се треба одлучити за ону верзију која најбоље одговара животним и политичким интересима земље. Право је већ по Келзену средство у рукама политике. Ми мислимо да нашем политичком животу више одговара теорија да у односу на унутрашњи поредак не треба наглашавати државу као самостални правни субјект. Читав наш развитак иде у том правцу. Гледиште да ФНРЈ као држава у унутрашњем поретку није правна личност, према томе ни правна категорија него само друштвено-политичка зајед-



ница као социолошка категорија и политички апарат, и теоретски омогућава теорију о одумирању државе. У органском саставу државе формирају се специфични организми који нису више државни, иако врше раније државне функције, већ су друштвени који уместо државних органа врше јавне функције, преузимајући од државних органа једно подручје делатности за другим. Тиме држава ишчезава као друштвено-политички организам, као апарат за вршење физичке принуде владајуће класе, јер се овај апарат постепено руши и изграђује друштвени апарат на основама друштвене дисциплине. Ова би теорија наишла на зид кад би се појавила пред њом држава као правни субјект. Поред тога, све што је код нас „државно” уопште је у ликвидацији. Према томе, не постоји индикација да се треба одлучити за другу варијанту и сматрати Федеративну Народну Републику Југославију као правни субјект унутрашњег правног поретка. Федеративна Народна Република Југославија је у нашем правном систему друштвена заједница организована по систему самоуправности и политички апарат за вршење власти у интересу радног народа.

*Проф. М. Шнудерл*

## ОТУЂЕЊЕ СУВЕРЕНОСТИ И СТВАРНОСТ РЕВОЛУЦИЈА

*(Носилац суверене власти)*

### I.

Када се говори о суверености, онда се опћенито испушта из вида да се у вези с тим својством власти такођер говори и о њезину носиоцу. Мјесто тога да се проблем државне власти рјешавао у цјелини, водећи рачуна о повезаности разних његових аспеката, у правној се науци увријежила навада, да се неке стране те цјеловите појаве посматра засебно једна од друге, као што се то догодило онда, када се суверености дало правни карактер и одвојило њезино изучавање не само од државне власти, него такођер и од носиоца те власти, тј. кад је дошло до њезина отуђења од стварности. То је исправно уочио Ј. Борђевић када је истакнуо, да се „разматрање проблема суверености у данашњем свету може поставити само на научну социолошку основу” (1). Ми бисмо наведеним ријечима још додали, да оно, што важи за садашњост, важи такођер и за прошлост. Стога, проблем суверене власти ваља посматрати у цјелости са социологијских позиција, што смо већ имали прилику да истакнемо на овим странама (2).

Конкретне потребе изазивале су наведено отуђење. У првом се реду прикривала друштвена стварност, која је у новом вијеку

(1) Ј. Борђевић: Прилог теорији о државном суверенитету, Југославенска ревија за међународно право, 1954, бр. 2, стр. 9.

(2) О. Мандић: Неки аспекти проблема суверености, Анали Правног факултета у Београду, 1956, бр. 2 (Април—Јун).