

*Др Војислав Симовић: НАЦРТИ УСТАВНИХ АМАНДМАНА И НЕКА ПИТАЊА УСТАВНО-ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ФЕДЕРАЦИЈЕ И СР СРБИЈЕ*

У овој својој дискусији вратио бих се непосредније на проблеме уставног права. Морам, при томе, да нагласим да смо ми и као грађани и као радни људи заинтересовани за организацију наше заједнице, за њену суштину и њене могућности да, сагласно опредељењу своје сопствене социјалне основе, остварује наше битне интересе, везане за положај човека и његову улогу у друштву, његове основне слободе, као и основно јединство система, које треба све то да омогући и обезбеди.

I. Из тих разлога произилази наш интерес како ће бити организована та заједница, која је истовремено и вишенационална и која треба да обезбеди свакој нацији да буде равноправна, да има пуне могућности развитка и самоидентификовања. При томе ваља имати на уму околности да скоро ниједна од њих није територијално хомогена, као и чињеницу да нације, као посебан друштвени облик, треба да се развијају код нас у условима самоуправљања.

У складу с тим, а и низом других момената, ми прилазимо разматрању нацрта амандмана. Они би требало да садрже одговарајућу социјално-класну опредељеност тиме што би омогућили даљи развитак самоуправљања с тежњом да се оно афирмише као битан друштвени однос и опредељујући елемент друштвено-економског, политичког и уставног система. Начело самоуправљања треба зато да буде у основи уређивања односа и облика југословенске федеративне структуре. При томе се, свакако, не ради у којој мери је самоуправљање поменуто на различитим местима нацрта, већ се, пре свега, ради о томе какво место оно заузима у целокупним решењима амандмана.

Мислим да се један од недостатака нацрта амандмана огледа у томе што принцип самоуправљања не налази доследно и одговарајуће место у целини решења које пружа нацрт. У складу с овом напоменом навео бих само два случаја. Прво, познато је да је једна од основних карактеристика ове реформе требало да буде децентрализација функције федерације у условима самоуправљачког друштва. Природно је да се таква децентрализација као процес не зауставља само на нивоу републике односно покрајине, већ треба да се развија и даље. Друго, у нашим условима принцип скупштинског система није неко начело дато за себе; оно је, као демократски принцип, повезан са самоуправљањем тако да у извесном смислу представља његов посебан израз. Из тих разлога начела организације федерације треба да су у складу с тим принципом. Међутим, то није случај када разматрамо одговарајућа решења нацрта која се односе на организацију федерације.

II. Када расправљамо о тим проблемима (организације наше федеративне заједнице), тада, природно, не можемо да ту расправу сведемо на упоређивање са до сада познатим моделима федерације или конфедерације. С друге стране, то, пак, никако не значи да можемо не водити рачуна о неким категоријама, које су настале проучавањем дуготрајних искустава. Истовремено, морамо, такође, бити свесни ограничености самих

категорија, јер се федерализам и федерација развијају и означавају, пре свега, један друштвени процес. У науци уставног права расправљало се, а и данас се расправља и научно одређују обележја федералног принципа и федерације као облика његовог остваривања. До утврђивања основних обележја федералног принципа дошло се на основу сазнатих и проучаваних искустава развоја федерације у периоду од скоро двеста година, а ако пођемо од неких класичних антиципирања природе федерације и знатно више.

Свакако да поменута обележја треба пре свега шире, социолошко-политички, одредити, зашта овде немамо могућности. Међутим, посматрано у релативно ужем смислу, познато је да постоји један број елемената, који у науци уставног права омогућавају одредбу овог принципа. Познато је, да се, поред осталог, у овом случају ради о постојању: двеју самосталних и равноправних сфера овлашћења, федерације и федералне јединице; постојању „резидијалних овлашћења“ у корист федералне јединице, док се за овлашћења федерације сматра да су „специфична“, посебна; о релативној непосредности вршења овлашћења и федерације и федералних јединица у односу на грађане; у постојању принципа координације и одсуству субординације: у супротном случају имали бисмо изражене елементе било централизоване федерације (скоро унитарне државне заједнице), било конфедерације; у постојању демократизма у поступку и организацији, као и могућности непосредног утицаја грађана у виду референдума, итсл.

Када овај принцип посматрамо у вези с нацртом амандмана, можемо да запазимо низ друкчијих решења. Познато је да је један од циљева доношења амандмана било и сужавање функција федерације уз напомену да федерација односно њени органи треба убудуће да врше ефикасно функције које остану федерацији. Нацртом су утврђене функције федерације, али поступак вршења тих функција садржи елементе који су ближи конфедерацији. Наиме, не постиже се самосталност органа федерације у вршењу њених функција, пошто се низ битних функција не може вршити без сагласности република и покрајина. То произилази из анализе амандмана: XXVI (Народна банка Југославије и републичке односно покрајинске народне банке); XXXI (поступак за промену устава, који не нуди и друге варијанте које би, под одређеним условима, учиниле овај поступак једноставнијим или бар омогућиле учешће бирачког тела по републикама и покрајинама, применом референдума); XXXII (којим се уређује учешће република и покрајина у вршењу неких права и дужности федерације); XXXIV (међународни уговори и односи) итд.

Такође, овакве моменте уочавамо и у организацији федерације. Наиме, Председништво се састоји од чланова које, сразмерно, бирају републичке односно покрајинске скупштине. Ово тело с веома широким овлашћењима, према начину на који се образује, омогућиће велики степен утицаја република и покрајина на федерацију. Друга би ситуација била када би чланове овог тела бирала Савезна скупштина. Штавише, садашње Веће народа, чије чланове бирају републичке и покрајинске скупштине, а не бирачко тело по републикама и покрајинама, садржи извесне конфедеративне елементе у организационом погледу. Други проблем је, као што је

поменуто, знатно сужавање начела скупштинског система. Наиме, Председништво, када се узму у обзир његов положај и овлашћења, сужава положај и улогу Савезне скупштине.

III. У вези с интересом који имамо за положај и организацију наше социјалистичке федеративне заједнице, јавља се истовремено и наш интерес за положај и организацију наше Републике у тој заједници. Анализом нацрта амандмана могу се у односу на ово питање уочити два момента. Први моменат, који произилази из овог нацрта, подвлачи знатно афирмисање положаја република, посебно у односу на њихова права и дужности и друге односе. Други моменат показује један посебан процес сужавања положаја, права и дужности СР Србије, додуше, на један посредан начин.

Не бих желео овде, због недостатка простора, да посебно расправљам о аутономији као елементу југословенског федерализма. У вези с тим ваља само истаћи да доношењем Амандмана XVIII Устава Југославије, који је заменио одредбе чланова 111. и 112. Устава, аутономија као таква није више „елемент федерализма“, па према томе ни елемент савезног Устава. Принципијелно могло би се поставити питање да ли је, у условима развика самоуправљања, социјалистичке демократије, националне равноправности и др. услова, требало укинути поменуте одредбе, које уз допуну оног што је уређено Амандманом XVIII, не могу ниуколико ограничавати положај двеју постојећих аутономних покрајина.

Поставља се питање, на које додуше још није дат одговор, која и каква обележја покрајина чине да су оне „елемент федерализма“, односно у чему се састоје ти елементи? Овде се не можемо задржавати на потпунијем осветљавању ових елемената. То би захтевало да се изврши потпунија социјолошко-политичка и уставна анализа. Ипак, од значаја је да се помене неколико обележја покрајине, која би могла бити релевантна за анализу „елемената федерализма“. Ту би свакако спадала следећа питања: услови образовања покрајина и потврда тог образовања савезним Уставом; карактер покрајине; учешће покрајина у органима федерације; начелно одређивање димензија функција покрајине, као и средстава за вршење тих функција (уставни закон, покрајински закон, друштвени план и др.); констатоване у саставу које републике се налазе покрајине итд.

Међутим, истовремено се сучавамо с проблемима односа између саме покрајине и републике у чијем се саставу она налази. Наиме, ако се права и дужности покрајине утврђују сагласно начелима Устава Југославије и сагласно Уставу СР Србије, тада тај, уставом утврђени однос, треба да се примени на све случајеве када се Уставом одређује да и покрајина може вршити послове с подручја права и дужности федерације. Анализа нацрта амандмана показује да се о том односу — република — покрајина, није водило довољно рачуна. Наиме, одредбе нацрта често не узимају у обзир чињеницу да су покрајине, поред тога што су „елемент федерализма“ и у саставу СР Србије. Оне су и елемент структуре СР Србије, па према томе и учвршћене у димензију права и обавеза Републике. Из тих разлога се може констатовати да су поједина решења нацрта амандмана прешла преко те чињенице, те тиме довела у питање начелно претпостављена уставна права Републике.

Свакако, у условима „децентрализације функција федерације“, водећи рачуна да би овакав процес требало да допринесе и даљој афирмацији самоуправљања, аутономне покрајине морају имати своје место. У таквим условима расте и број односа који треба још у већој мери да се уреде Уставом Републике, нарочито у погледу њених функција, а у вези с тим и начелно, функција покрајина. Штавише, сама логика југословенске уставности тражи или бар претпоставља да то уређивање треба да буде у сагласности и са Уставом Републике. То утолико пре што се ради често о уставом предвиђеним односима између федерације и републике, полазећи од утврђеног положаја република. Међутим, у том смислу, анализом нацрта амандмана, се не може видети прецизно основни положај СР Србије.

Ваља имати на уму да Устав Југославије остаје „федерални устав“. С његовим начелима морају бити сагласни и уставни република и уставни закони покрајина. Сагласно томе, Устав СР Србије, с обзиром на односе између републике и покрајина, на чињеницу да се неке досадашње функције федерације преносе на републике и покрајине, као и на чињеницу да је покрајина у саставу СР Србије, — треба да садржи два елемента. Прво, да буде сагласан с начелима Устава Југославије, а друго, зато што треба да буде сагласан, да утврђује знатно уже права и дужности Републике него што ће то бити случај с осталим републикама.

То су чињенице које указују да нацрти амандмана, који треба да постану саставни део Устава Југославије, прејудуцирају извесна решења, која се тичу Републике Србије, и смањују могућности уставног уређивања низа односа, који треба СР Србију да чине републиком (федералном јединицом). Сужавајући „резидијална права“ Републике они је доводе у ситуацију да уколико користи та права, која јој припадају као федералној јединици, дође у сукоб с Уставом Југославије.

На тај начин, уместо да нацрт амандмана препусти Уставу СР Србије да у духу и сагласно друштвено-политичким обавезама поштовања токова децентрализације и самоуправног уређивања тих односа, нацрт посредно сужава такве могућности. Сматрам да би у духу једне „демократске и самоуправне уставности“ било целисходније да се самим нацртом извесна решења вежу за сагласност с Уставом СР Србије.

Уколико се не би нашло овакво или неко друго слично решење, тада бисмо имали ситуацију да се покрајине по свом положају јако приближавају федералној јединици, а у оквиру исте ситуације чињеницу да је и СР Србија такође федерална јединица. То нас доводи, даље, до питања — може ли тада Република имати у основи иста права и обавезе као и друге федералне јединице. Тада би јединствено уређивање низа проблема од виталног интереса за Републику као целину могло бити уставно-правно доведено у питање, чак и по цену жеље да се ти проблеми у њеним оквирима „споразумно реше“.

Свакако да је у решавању односа који се тичу положаја, права и дужности, као и организације СР Србије требало поћи и наћи одговарајућа решења још у вези с доношењем савезних и републичких уставних амандмана 1968. и 1969. Мислим да је то тада учињено, данас бисмо у том погледу имали срећенију ситуацију.