

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXXII

мај — август

Број 3—4

UDK 34

YU — ISSN 003 — 2565

Изворни чланци

UDK — 342.4(477.1)

др Александар Фира,
редовни професор Правног факултета у Новом Саду

УСТАВНО-ПРАВНИ ОКВИРИ ОСТВАРИВАЊА УЛОГЕ СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И СОЦИЈАЛИСТИЧКИХ АУТОНОМНИХ ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНЕ И КОСОВА У ОДНОСИМА У ФЕДЕРАЛИЗМУ(*)

1. Остваривање Уставом утврђене улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина је интегрални део укупног процеса остваривања Устава СФРЈ, Устава СР Србије и устава социјалистичких аутономних покрајина, а у тој целини, нарочито односа у федерализму и односа у СР Србији. Имајући у виду ову полазну основу мора се одмах на почетку истаћи да је у питању читав низ односа који су иначе динамична материја која мора бити константно предмет брижљивог и научно фундираног емпиријског истраживања и верификованих друштвено-политичких оцена. Мој прилог је само покушај да се допринесе прецизнијем описивању уставних оквира у којима се овај процес одиграва.

Потреба за тим је актуелизована чињеницом да у нашем уставном систему нема аутентичног тумачења устава, већ да је тумачење устава право и дужност свакога ко на основу и у оквиру устава доноси правне акте; свакако, то значи и самоуправно правне акте, односно предузима материјалне радње. У тако разуђеном односу свакако да карактер органа, односно организације, па и место појединца у друштвеној структури, односно његов научни, стручни или уопште друштвени утицај, имају велики утицај на стварно деловање тумачења устава које из њихових активности проистиче. Ово је нарочито видљиво код такве врсте тумачења устава, која проистиче из активности скупштина друштвено-политичких заједница и уставних судова, односно других државних и самоуправних органа. Акти који настају њиховом активношћу, најчешће на основу претходног тумачења устава, односно који то стварно значе, имају одго-

(*) Рад написан у част академика проф. Јована Борђевића, који због обима није могао бити објављен у прошлом броју.

варајућу обавезну снагу. Али, самим тим, не би се могло закључити да на тај начин имамо аутентично тумачење устава. Аутентично тумачење устава управо зато и не постоји, што је свако аутентично тумачење, у суштини, форма иза које се увек може сакрити уставна промена; а то се, управо с обзиром на улогу и карактер устава у нашој социјалистичкој самоуправној вишенационалној федеративној заједници не жели и не треба да се допусти.

Непостојање аутентичног тумачења устава чини већим одговорност сваког фактора који остварује устав, а при томе, нарочито оних који у том процесу прописују опште обавезе, односно уређују друштвене односе. Сигурно је да у нашем развијеном систему контроле уставности и законитости има средстава да се штетно и друштвено неприхватљиво дејство погрешних интерпретација устава отклони. Но, та околност никако не умањује значај давања сваковрсног тумачења устава, а посебно, све одговорнију и истакнуту улогу науке у томе.

Многобројни су аспекти, теоријски и практично релевантни, за једно потпуно, исправно и научно засновано тумачење устава у нашем уставном систему. У оквиру овог прилога, ја се њима не могу бавити, али указујем на два момента, која сматрам посебно актуелним и од великог друштвеног и теоријског значаја за укупно разматрање остваривања уставног концепта Социјалистичке Републике Србије и социјалистичких аутономних покрајина. Читав наш уставни систем одликује не само бројност устава, као резултат и израз наше федеративне структуре, већ и чињеница да је реч о опсежним уставним документима, код којих је неопходно, при тумачењу сваке поједине одредбе, односно при њеној примени на уређивање друштвених односа, нужно водити рачуна о целини и о међусобној условљености појединих решења. Другим речима, увек се мора имати у виду целокупан уставни контекст, чак и онда када се разматра поједина одредба.

2. Уставноправни оквири остваривања улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у нашем федерализму, проистичу из основних опредељења, утврђених већ у Основним начелима Устава СФРЈ, посебно у Одељку I. Ту је утврђена, као основна, поставка да: „Радни људи и народи и народности остварују своја суверена права у социјалистичким републикама, и у социјалистичким аутономним покрајинама, у складу са њиховим уставним правима, а у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији — кад је то у заједничком интересу, овим уставом утврђено.” Овако формулисана претпоставка надлежности у корист република, односно аутономних покрајина је изражена и у Уставу СР Србије, следећим текстом: „Радни људи и народни и народности Србије остварују своја суверена права у Социјалистичкој Републици Србији и у социјалистичким аутономним покрајинама у складу са њиховим уставним правима, у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији, кад је то, у заједничком интересу, утврђено Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије”. (Устав СР Србије, Уводни део, Основна начела, Одељак I, став 3.) У Уставу САП Косово, а имајући у виду уставни положај аутономне покрајине, овај став је истовремено обухватио и основни однос у Републици, и гласи: „Радни људи и народи и народности Косова остварују своја суверена права у Социјалистичкој

Аутономној Покрајини Косово, а када је то у заједничком интересу радни људи и народи и народности Републике као целине Уставом Социјалистичке Републике Србије утврђено, и у Републици, и у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији када је то у заједничком интересу утврђено Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије." (Устав САП Косово, Основна начела, Одељак I, став 3.). На другачији начин, али са истим уставноправним консеквенцама, изражава овај однос Устав САП Војводине. У њему је следећи текст: „Радни људи и народи и народности Војводине остварују своја суверена права у Социјалистичкој Аутономној покрајини Војводини, као аутономној социјалистичкој демократској друштвено-политичкој заједници заснованој на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи. Радни људи, народи и народности Социјалистичке Аутономне Покрајине Војводине остварују одређена суверена права у Социјалистичкој Републици Србији када је то, у заједничком интересу радних људи, народа и народности Републике као целине, утврђено Уставом Социјалистичке Републике Србије." (Устав САП Војводине, Уводни део, Основна начела, Одељак I став 5. и 6.). Већ поминути Одељак I Основних начела Устава СФРЈ, садржи још један темељан став, без чијег пуног уважавања нема могућности да се потпуно одговори на питање које садржи наслов овог прилога па, иако је он општепознат, мора се и изричито навести: „Радни људи, народи и народности одлучују у Федерацији на начелима споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима федерације, у складу са овим уставом, као и на начелу одговорности република и аутономних покрајина за сопствени развој и за развој социјалистичке заједнице као целине." Наведени став поставља на суштински нову основу читав систем одлучивања у Федерацији и тиме даје историјски нову димензију улози република и аутономних покрајина у односима у југословенском федерализму. Могло би се рећи да управо овај став најрезолутније потврђује тезу о томе да Федерација уставно није наднационални механизам, као и то да у Федерацији, у пуном смислу те речи, заједништво потврђује субјективитет својих битних елемената и из њих израста.

Овај принцип доживљава своју директну уставну имплементацију и у Уставу СР Србије, који утврђује: „Радни људи, народи и народности Социјалистичке Републике Србије одлучују у Федерацији на начелима споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима Федерације у складу са Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Уставом Социјалистичке Републике Србије, као и на начелу одговорности за сопствени развој и развој социјалистичке заједнице као целине." (Устав СР Србије, Уводни део, Основна начела, одељак I, став 7.). С обзиром на улогу аутономних покрајина у одлучивању у Федерацији, логична је и уставно-правна консеквенца да се у уставима аутономних покрајина нађе став који одговора наведеној одредби Устава СФРЈ. Тако је у Уставу САП Војводине утврђено: „Социјалистичка Аутономна Покрајина Војводина учествује у одлучивању у Федерацији на начелима споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима Федерације, у складу са Уставом Со-

цијалистичке Федеративне Републике Југославије, као и на начелу одговорности република и аутономних покрајина за сопствени развој и за развој социјалистичке заједнице као целине." (Устав САП Војводине, Уводни део, Основна начела, Одељак I, став 7.). Одговарајући став у Уставу САП Косова гласи: „У остваривању заједничких интереса, радни људи, народи и народности Косова одлучују у Федерацији на начелима међусобног споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима Федерације, у складу са Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Уставом Социјалистичке Аутономне Покрајине Косова, као и на начелу одговорности република и аутономних покрајина за сопствени развој и за развој југословенске социјалистичке заједнице као целине." (Устав САП Косово, Основна начела, Одељак I, став 4.).

Ова полазна опредељења у постављању односа у југословенском федерализму, па према томе и уставноправне оквири за остваривање улоге Социјалистичке Републике Србије и социјалистичких аутономних покрајина у Федерацији, морају се и тумачити и примењивати узимајући у обзир целину уставног система. Због тога комплетна анализа и мора увек да има у виду како историјске корене и циљеве федерализма, тако на одговарајући начин — уставно утврђене у Уставу СФРЈ, изражене у Уставу Републике и у уставима аутономних покрајина — и карактер друштвено-економског уређења и друштвено-политичког система социјалистичке самоуправне демократије; другим речима, уставни поредак социјалистичког самоуправљања. Само у тим релацијама могућно је сагледати и суштински трансформацију коју и само начело федерализма доживљава у друштву, које је постављено на основу социјалистичког самоуправљања.

Већ без ширих образложења може се, на основу и ових принципа које сам изнео, закључити да је СФРЈ Федерација изузетно високог степена самосталности својих чинилаца. То, уосталом, потврђују све иоле коректније упоредноправне анализе. Не могу улазити у узроке и токове еволуције која је до оваквог стања довела, али понављам став, елабориран у неким својим радовима: да је то израз и услов прерастања националне равноправности од политичко-правног начела у реалан друштвени однос. Међутим, основ тога је јединствено друштвено-економско уређење и јединствене основе политичког система социјалистичког самоуправљања. Нема, дакле, више „разних врста" социјализма, нема више „типова" социјалистичког самоуправљања, већ је у основи свега јединствено друштвено уређење, са јединственим друштвено-економским уређењем и јединственим основама политичког система.

3. Структура и састав СФРЈ па, дакле, и југословенски федерализам као систем односа, уређени су и утврђени Уставом СФРЈ, уставима република и аутономних покрајина. У том делу нашег уставног поретка дата је уставна дефиниција СФРЈ (члан 1. Устава СФРЈ) и социјалистичких република (члан 3. Устава СФРЈ) и социјалистичке аутономне покрајине (члан 4. Устава СФРЈ). У складу са овим одредбама Устава СФРЈ је Устав СР Србије дефинисао Социјалистичку Републику Србију, уносећи као нове елементе став који се односи на национално биће Републике и констатацију да су у саставу СР Србије, САП Војводине и САП Косово,

а да је СР Србија у саставу СФРЈ (члан 1. Устава СР Србије). Исти Устав (члан 291.) садржи и уставну дефиницију аутономних покрајина, која има исте елементе као и оне садржане у Уставу СФРЈ. Уставну дефиницију аутономне покрајине садржи и Устав САП Војводине (члан 1.) и то тако формулисану, да се у њој посебно не изражава национални састав аутономне покрајине, док се налази констатација о томе да је аутономна покрајина у саставу СР Србије и СФРЈ. Уставна дефиниција САП Косова (члан 1. Устава САП Косова), поред претходно наведених елемената, садржи и елемент који говори о националном саставу.

Нема никакве сумње да се при остваривању улоге СР Србије и социјалистичке аутономне покрајине у Федерацији, мора полазити од елемената уставног дефинисања свих ових субјеката, јер се управо и кроз федералне односе ови елементи остварују и потврђују. То већ дуже време није спорно ни у науци ни у глобалним политичким опредељењима, али је управо искуство упозорило на потребу да се нагласи да је у питању процес који се мора остварити и разматрати јединствено. Није могућно, без теоријске једностраности, односно без крупних политичко-друштвених консеквенци, било које од нужних својстава која одређују природу сваког елемента у нашем федерализму толерисати, а да се не доводе у питање целина појава.

Иманентна и компетентна уставно-правна анализа уставне дефиниције СФРЈ, републике, односно социјалистичке покрајине, мора се у даљем разматрању претпоставити, то јест ја је не могу, у оквирима мојег прилога, на прави начин обрадити, па се ограничавам само на констатације оног степена општости које се, бар у окваквим расправама, морају сматрати неспорним. Таквом сматрам, пре свега, одредбу о СФРЈ као савезној држави и социјалистичкој самоуправној демократској заједници радних људи и грађана и равноправних народа и народности. Затим је то одређење социјалистичке републике као државе и социјалистичке самоуправне демократске заједнице. Исти је случај са социјалистичким аутономним покрајинама као аутономним социјалистичким самоуправним друштвено-политичким заједницама, које су истовремено у саставу СР Србије и конститутивни елемент федерализма. Није без значаја подвући да се у свим овим одредбама, на исти начин, одређује социјално-класна суштина власти и однос према социјалистичком самоуправљању.

У најдиректнијој вези са уставним дефинисањем структуре југословенске федерације је одређивање једног елемента од посебног значаја за ову тему, а који је повезан са већ изнетим остваривањем претпоставке надлежности у корист републике, односно аутономне покрајине. То је онај елемент из дефиниције социјалистичке аутономне покрајине (члан 4. Устава СФРЈ) који утврђује да радни људи и грађани, народи и народности остварују своја суверена права у аутономној покрајини, а кад је то у заједничком интересу радних људи и грађана, народа и народности Републике као целине Уставом СР Србије утврђено — и у Републици. На овај елемент сам већ раније указао, а сада само подвлачим једну уставно-правну консеквенцу. Она се састоји у томе да је, заправо Устав СФРЈ, дакле савезна уставност, и на свој начин утврдио да је аутономна покрајина и конститутивни елемент и елемент федерализма и у саставу СР Србије.

4. Систем односа у нашем федерализму, заснован на принципима које сам изнео, предмет је врло опширног уставног регулисања у Уставу СФРЈ, па је зато неопходно за сагледавање уставно-правних оквира остварења однос СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у Федерацији, посветити дужну пажњу најзначајнијим од тих одредаба.

Тако су, уставно утврђени, пре свега, заједнички интереси које радни људи и грађани, народи и народности остварују у СФРЈ: „У Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији народи и народности и радни људи и грађани остварују и обезбеђују сувереност, равноправност, националну слободу, независност, територијалну целокупност, безбедност, друштвену самозаштиту, одбрану земље, међународни положај и односе земље са другим државама и међународним организацијама, систем социјалистичких самоуправних друштвено-економских односа, јединствене основе политичког система, основне демократске слободе и права човека и грађанина, солидарност и социјална сигурност радних људи и грађана и јединствено југословенско тржиште, и усклађују заједнички привредни и друштвени развитак и друге своје заједничке интересе.“ (Устав СФРЈ, члан 244. став 1.). Имајући у виду начела која сам раније истакао, основано је закључити да све друге интересе и потребе, осим ових који су изричито наведени, радни људи и грађани, народи и народности, остварују у републикама, односно у аутономним покрајинама. При томе, када је реч о аутономним покрајинама, онда се ту управо примењује начело да се део тих интереса и права остварује у СР Србији. То непосредно утврђује Републички устав, а то је у складу са Уставом СФРЈ.

Имајући у виду такав начелан приступ, Устав СФРЈ, одређујући начин остваривања наведених заједничких интереса у СФРЈ, а у складу са самоуправном социјалистичком суштином нашег федерализма, то чини не само кроз начела и облике политичког система власти већ и кроз систем самоуправног, односно уопште читавог друштвеног организовања. У томе и видим један од изузетно значајних доказа за тезу да федерализам у нашој земљи није само класична варијанта државног уређења, већ и знатно више од тога. Такав контекст одлучујуће утиче и на остваривање улоге република и аутономних покрајина које се, иначе, и саме мењају.

Заједнички интереси се, према Уставу СФРЈ, остварују кроз више облика, од којих је у Уставу (члан 244. став 2.) најпре наведена делатност савезних органа, уз равноправно учешће и одговорност република и аутономних покрајина у свим органима, у утврђивању и спровођењу политике Федерације. За овај облик остваривања заједничких интереса, на који се још морам вратити, могло би се рећи да, по свом значењу, остаје у оквиру класичне државне структуре, односно у органима друштвено-политичке заједнице у ужем смислу те речи. Даље, то је облик који је, сходно природи односа који се у њему успостављају, потпуно уставно регулисан и у коме равноправно учествују све републике и аутономне покрајине, разуме се, увек у складу са прецизним одредбама Устава СФРЈ. Посебно је издвојен онај облик остваривања заједничких интереса у коме се делатност савезних органа остварује на основу одлука, односно сагласности република и аутономних покрајина. Иако је и то остварење кроз структуру државних органа такође прецизно регу-

лисано Уставом, има разлога да се оно издвоји, јер указује на једна изузетно развијен, релативно нов елемент у нашим федералним односима.

У напред датим оквирима, дакле кад је реч о делатностима савезних органа, положај и улога и СР Србије и аутономних покрајина, прецизно су уставно уређени. То је учињено посебно, код сваког савезног органа, и то како у погледу његовог састава, тако и у погледу начина рада. Будући да је природа и карактер свих решења различит код појединих савезних органа, и да је у питању један елемент у остваривању уставне улоге република и аутономних покрајина, који се и различито оцењује и, неретко недовољно прецизно интерпретира, на њега ћу се још једанпут вратити. У другом случају, процес се такође одиграва у савезним органима, али исто тако и у органима република и аутономних покрајина, односно уз њихово учешће. И овде је различита ситуација код доношења појединих одлука, мада се за највећи број од њих уставно захтева потпун консенсус свих република и покрајина, дакле и СР Србије и обе аутономне покрајине.

Од два претходна начина, треба разликовати остваривање заједничких интереса кроз непосредну сарадњу и договарање република, аутономних покрајина и других друштвено-политичких заједница. Овај облик се не остварује кроз делатност савезних органа, и према ставовима Савезног већа Скупштине СФРЈ, Федерација не може бити учесник у сваком договарању. Додуше, савезни органи понекад предузимају иницијативе за овакво договарање, па врше и део стручних послова у томе. Мишљења сам да у оваквом договарању не морају суделовати увек и у сваком случају, све републике и аутономне покрајине, што је правило код два претходна облика, већ оне које су у конкретном случају заинтересоване. То, свакако важи и за друге друштвено-политичке заједнице (општине, градске и републичке друштвено-политичке заједнице). Иначе, ни правна природа аката који настају на основу оваквог договарања није неспорна, мада се мени чини да овакви акти, иако се закључују међу друштвено-политичким заједницама, имају карактер аката самоуправних права. У свему томе се, разуме се, свака друштвено-политичка заједница мора кретати у оквиру својих права и дужности, па то важи и за СР Србију и за аутономне покрајине.

Сви остали облици остваривања заједничких интереса, које наводи члан 244. Устава СФРЈ, су непосредно самоуправни и њихов значај и улога мора расти са развојем самоуправљања као система друштвених односа. Иако се они посебно исказују а неретко и посебно остварују, они нису „кинеским зидом“ одвојени од прва три, већ се и појмовно, а све чешће и у пракси, прожимају са претходнима, што, иначе, одговара општим односима између самоуправљања и државе у нашем друштву.

Посебно сам, мада још увек не детаљно, изнео ове односе, јер се у вези са њима, у неким разматрањима, поставља питање односа између ових одредаба и члана 4. Устава СФРЈ, кад су у питању аутономне покрајине. Стојим на становишту да је реч о уставним нормама исте правне снаге, па да се, према томе, и код примене принципа из члана 4. Устава СФРЈ, код утврђивања, Уставом СР Србије, права која се остварују у Републици као целини, мора држати оквира утврђеног свим релевантним нормама Устава СФРЈ, тамо где оне изричито утврђују и

положај аутономних покрајина. Број таквих норми није мали, али, без макар сумарног прегледа њиховог, није могућно дати коректну слику уставних оквира остваривања улоге СР Србије и аутономних покрајина у Федерацији. Оквири овог прилога су фактори који ограничавају могућност да у томе будем довољно исцрпан, али ми се чини да расправа не може то мимоићи а да не оде у генерализације, које више представљају хипотезу него, бар делимично, доказану тезу.

5. У својим другим радовима ја сам, разматрајући целину односа у нашем федерализму, покушао да посебно анализирам најважније групе тих односа, па ћу се сличном систематиком послужити и сада, мада, разуме се, у донекле суженијем облику, па због тога, понекад и без довољно елаборирања. Пре тога је, ипак, неопходно истаћи још једно питање које, такође, мора претходити разматрању појединих група односа. Реч је о правима и дужностима Федерације која она остварује преко савезних органа.

Права и дужности Федерације, схваћена на горњим начин, су највећим делом утврђена у посебној глави II Дела Устава СФРЈ, која и носи такав наслов. Међутим, треба скренути пажњу да се сва она не налазе ту, јер управо најчешће цитирани члан 281, у својој тачки 18, упућује на друге одредбе Устава, којима се, такође, утврђују поједина права и дужности. Мишљења сам да ово, такође, не би требало да буде спорно, јер је не мали број примера из праксе спровођења Устава, који на то указују, а на нека од ових права и дужности ћу и ја указати. У наведеним одредбама Устава СФРЈ учињен је напор да се ова права и дужности димензионирају, и то не само изричитим навођењем појединих група друштвених односа, него и тиме што би се у неким од тих односа овлашћења Федерације ограничила само на уређивање тих односа, што заправо значи доношење закона и других општих аката у Скупштини СФРЈ, али не и доношење извршних прописа за извршење тих закона и општих аката. За разлику од уређивања односа, код одређених односа (по правилу, далеко мањих по броју и ограничених на одређене области) органи Федерације обезбеђују и извршење, што се у том члану 281. Устава СФРЈ и изражава кроз термин „обезбеђује” или термин који исто значи. У таквим случајевима савезни органи су одговорни и за целокупну димензију извршења (доношење извршних прописа, предузимање организационих и других мера, обезбеђење средстава).

Поред оваквог димензионирања, које ређе изазива недоумице у пракси и углавном се, у доста чистим облицима остварује, посебно према правима и дужностима република, односно аутономних покрајина, постоји још један начин димензионирања права и дужности Федерације. Он се састоји у томе што у појединим односима савезни органи било уређују било обезбеђују, само део остваривања одређених друштвених односа. Овакво димензионирање се, у члану 281. Устава СФРЈ, изражава употребом термина: „основна права”, „начела о положају, правима и дужностима”, „основи односа”, „основни односи”, „основи система”, и сл. Тамо где се појављује употреба оваквих израза, може се рећи да је у питању одређивање значења стандарда који се по природи ствари разликују, од области до области, или од предмета до предмета, а по мом уверењу, могу се разликовати и у појединим етапама друштвеног развоја. Зато би се за овакве стандарде могло рећи да они нису на ап-

страктан начин одређени него одредиви, и да су од значаја, као један од битних елемената законодавне политике Федерације, а пре свега, односа према републикама, односно према републичким и према покрајинском законодавству. Кад је реч о позицији СР Србије и аутономних покрајина, и она је овде одређена целином односа, тако да све што није право и дужност Федерације остварује се у Републици, односно у аутономној покрајини, ако у овом другом случају није реч о правима која се, сагласно Републичком уставу, остварују у Републици као целини. Различитости интерпретација, са одређеним уставно-правним и друштвено-политичким последицама, могу настати када се и у републичком уставу нађу слични стандарди, а таквих случајева има.

6. Одређивањем права и дужности Федерације, као непосредне последице транспонувања дела њених друштвених функција у једну, за наш уставни развој већ класичну правну категорију: права и дужности, није исцрпљен приказ уставних оквира однос СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у Федерацији. Да би се то постигло, потребно је приказати и оне групе уставних одредаба које ближе регулишу односе у федерализму, нарочито поједине од њих. У другим својим радовима, ја сам посебно груписао економске односе у Федерацији, односе у нормативној функцији, односе у извршењу и, најзад, неке друге видове односа који се такође могу ближе груписати.

Међу економским односима у југословенском федерализму најпре истичемо односе на јединственом југословенском тржишту (члан 251—256. Устава СФРЈ) где су већ директним одредбама Устава СФРЈ утврђене одговорности и права за све друштвено-политичке заједнице, па у том оквиру, или чак посебно, за републике и аутономне покрајине. Нема сумње да то непосредно важи и као уставни оквир за СР Србију и обе социјалистичке аутономне покрајине. Тако се, изричито, утврђује да су друштвено-политичке заједнице одговорне за обезбеђивање јединства југословенског тржишта, као и да имају право да успостављају и развијају економску сарадњу са иностранством, у складу са утврђеном политиком и прописима (члан 251. став 3. и 4. Устава СФРЈ). Ту је, даље изричита одредба према којој су противуставни прописи и други акти и радње којима се организације удруженог рада или радни људи са територија других република и аутономних покрајина, па тиме и друге републике и аутономне покрајине, стављају у неравноправан положај (члан 254. Устава СФРЈ). Директна последица овог уставног начела је уставна обавеза за Федерацију да, у случају када се актима које њени органи доносе, а којима се, било утврђује, било спроводи економска политика, наруши равноправност организација удруженог рада у доходовним односима, или равноправност република и аутономних покрајина на јединственом југословенском тржишту, утврди и обезбеди компензација (члан 254. Устава СФРЈ). У овим одредбама су директно одређени и положај СР Србије и положај социјалистичких аутономних покрајина у одређеним односима и ситуацијама и они се не могу мењати ни на који други начин осим променом Устава СФРЈ.

У суштини се иста уставна ситуација јавља код уставних одредаба о друштвеном плану Југославије. Ту је, поред осталог, утврђено да се Друштвени план Југославије заснива и на договору република и аутономних покрајина о економској политици од заједничког интереса. Затим се истиче да се код усклађивања заједничких интереса, утврђива-

ња економске политике и усмеравања друштвене репродукције, Друштвеним планом Југославије то чини и на основу планова развоја и могућности и услова развоја република и аутономних покрајина. Најзад, Друштвеним планом Југославије се утврђују оквири и смернице за доношење мера економске политике и других мера, које доносе не само органи Федерације него и органи република и аутономних покрајина и ради остваривања заједничких интереса република и аутономних покрајина на јединственом југословенском тржишту (члан 257. Устава СФРЈ).

Такође се, самим Уставом СФРЈ, утврђује да се формира Фонд Федерације за кредитирање привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина. Савезни закон утврђује које се републике и аутономне покрајине сматрају привредно недовољно развијеним, као и право република и аутономних покрајина да за потребе финансирања Фонда Федерације расписују обавезне зајмове. Најзад, републици и аутономној покрајини која не може својим средствима да финансира друштвене и друге службе у републици, односно аутономној покрајини, Федерација обезбеђује потребна средства (Устав СФРЈ, члан 258.).

У сфери економских односа у нашем федерализму, посебном одредбом Устава, утврђен је систем народних банака, који поред Народне банке Југославије чине и наредне банке република и аутономних покрајина. За све народне банке је одређено да су оне установе јединственог монетарног система, које спроводе заједничку емисиону политику, коју утврђује Скупштина СФРЈ. Народна банка Југославије, заједно са народним банкама република и аутономних покрајина, предузима мера за спровођење те политике, а народне банке република и аутономних покрајина, у оквиру заједничке емисионе политике, предузимају и друге мере за спровођење кредитне политике у републици и аутономној покрајини. Све народне банке, свака у оквиру својих права и дужности, одговорне су за стабилност валуте, за општу ликвидност плаћања у земљи и иностранству и за спровођење заједнички утврђене кредитно-монетарне политике. За сваку од народних банака, дакле и република и аутономних покрајина, је утврђено да она самостално примењује законом утврђене мере за остваривање циљева и задатака монетарно-кредитне и девизне политике, као и да су пословне банке дужне да се придржавају одлука народних банака. Све народне банке примају у депозит средства друштвено-политичких заједница и могу за њих вршити банкарске послове, али се, иначе, не могу бавити делатношћу основних банака. У Савету гувернера, који управља Народном банком Југославије, налазе се гувернери народних банака република и аутономних покрајина (Устав СФРЈ, члан 260—263.). Очигледно је да се у систему народних банака, по изричитим одредбама Устава СФРЈ прецизно утврђује, и то на исти начин, положај република и аутономних покрајина.

Идентичан приступ има Устав СФРЈ и у области пореза и доприноса, где су републике и аутономне покрајине уставно упућене да међусобним договорима усклађују основе пореске политике и порески систем, али је и изричито утврђено да непостојање договора није препрека да републике и аутономне покрајине, свакако у оквиру својих права и дужности, самостално доносе прописе у овим областима (члан 265. Устава СФРЈ).

И у систему финансирања Федерације, републике и аутономне покрајине су уставно третиране равноправно. Тако (члан 279. Устава

СФРЈ) доприноси република и аутономних покрајина приходима Федерације, утврђени су у складу са начелом равноправности и заједничке одговорности република и аутономних покрајина за финансирање функције Федерације. Укупан износ расхода буџета Федерације се утврђује уз сагласност република и аутономних покрајина.

Све наведене уставне одредбе директно делују и све представљају уставни оквир остваривања улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у најзначајнијим економским односима у југословенском федерализму. Та околност никада не би требало да се превиђа, па ни код оцене праксе ни код формулисања општих ставова, јер је изричитост уставних одредаба таква да не оставља простора за недоумице.

7. Када је реч о односима у нормативној функцији, онда се морају разликовати односи који постоје између устава (и то како у процесу њиховог доношења, тако и у процесу њиховог важења) између законска и између других општих аката.

Устав СФРЈ се мења по процедури која је подробно регулисана изричитим уставним одредбама (члан 398—403. Устава СФРЈ). Према тим одредбама, о промени Устава одлучује Савезно веће Скупштине СФРЈ, уз сагласност скупштина свих република и аутономних покрајина. Ако се промена Устава односи само на уређивање положаја република и међусобне односе Федерације и република, онда се захтева само сагласност скупштине република. У овој ситуацији се, дакле, јавља разлика између положаја СР Србије и положаја социјалистичких аутономних покрајина у односима у федерализму.

У уставотворном поступку, скупштине република и аутономних покрајина имају статус овлашћеног предлагача, поред одређених савезних органа, и њихово право у том погледу није ограничено неким посебним кругом питања, већ је оно опште. Сагласност скупштина република и аутономних покрајина, односно само скупштина република, у другој наведеној ситуацији, захтева се како код одлучивања о томе да се приступи промени Устава, тако и код завршне фазе тј. саглашавања са текстом промене Устава, које је усвојило Савезно веће Скупштине СФРЈ. Најзад, скупштине република и аутономних покрајина дају своје мишљење о нацрту акта о промени Устава пре његовог коначног прерастања у предлог. Иначе, за усвајање промене Устава, у Савезном већу Скупштине СФРЈ захтева се двотрећинска већина делегата, тј. за промену мора гласати најмање две трећине од укупног броја делегата Савезног већа Скупштине СФРЈ. Сагласно већ дугогодишњој традицији односа у нашем федерализму, Устав СФРЈ не утврђује, ближе, уставотворни поступак у републици, ни у СР Србији нити у социјалистичким аутономним покрајинама. Из општих односа између устава, па и из неких начела која су јединствено уређена Уставом СФРЈ за читаву нашу заједницу, ипак проистичу извесни закључци, који посредно утичу и на резултате могућних уставних промена у републикама и аутономним покрајинама.

Сматрам да је то и једно од дејстава уставних начела о јединственим основама политичког система, међу којима се налазе и опште одредбе о кругу надлежности скупштине сваке друштвено-политичке

заједнице (члан 143. Устава СФРЈ). Мада се ту изричито не спомиње доношење устава, ипак је несумњиво то да у свакој друштвено-политичкој заједници то мора бити надлежност скупштине. Такође је од одређеног, и то непосреднијег значаја и за уставотворни поступак, али још више за односе међу уставима, став Устава СФРЈ да: „Републички устав и покрајински устав не могу бити у супротности са Уставом СФРЈ” (члан 206. став 1. Устава СФРЈ). Овим се, дакле, на својеврстан начин утиче и на садржину, односно домаћај могућих уставних промена у републикама, односно у аутономним покрајинама. Другим речима, уставне промене, ни у СР Србији, ни у социјалистичким аутономним покрајинама не могу бити такве да би довеле до стања које је у супротности са Уставом СФРЈ.

Но, од још већег значаја је цитирани уставни став за односе између устава током њиховог важења. Разматрања о томе, захтевају много више простора, али је и у овом оквиру неопходно указати на неколико значајних тачака. Прво, пада у очи да је за односе међу уставима употребљен термин да „не могу бити у супротности”, што се битно разликује од односа између устава и свих других прописа, у погледу којих се захтева да они буду „у складу са Уставом”. Наша правна теорија, а и друштвена пракса, мада још увек недовољно консеквентно, прави озбиљну разлику у правним последицама примене једног и другог принципа. При томе је, разуме се, степен „везаности” једног акта за други већи код другог, него код првог принципа. Сматрам да је то логична последица природе односа у нашем федерализму и значаја републичких, односно покрајинских устава у јединственом систему југословенске уставности.

Даља битна одлика односа међу уставима је у томе да за отклањање супротности са Уставом СФРЈ није предвиђен механизам који би, дејством на савезном нивоу, отклонио ову супротност из уставног поретка. Наиме, Уставни суд Југославије нема право да мериторно оцењује да ли су устави република, односно аутономних покрајина, у супротности са Уставом СФРЈ већ, сагласно са чланом 378. Устава СФРЈ, он о томе може дати само своје мишљење Скупштини СФРЈ. У правима и дужностима Скупштине СФРЈ, односно њених већа, која су таксативно утврђена Уставом СФРЈ, нема овлашћења да она, евентуално, ауторитативно констатује сву супротност нити, још мање, да је неком својом одлуком отклања. Оваква ситуација, на први поглед делује као институционално недовршен механизам.

Мишљења сам да није у питању никакав „превид” уставотворца, па да се не може ни градити оцена о томе на првом утиску о несавршености институционалног механизма. Реч је о свесном опредељењу да се отклањање супротности међу уставима третира као политички однос, који се може разрешавати само консенсусом свих конститутивних фактора федерације, без посебног институционалног механизма који би у себи, на било који начин, имао елементе арбитрарне оцено. У светлости свега реченог, несумњиво је да ни Устав СР Србије, али ни устав социјалистичких аутономних покрајина, не могу бити у супротности са Уставом СФРЈ, као и то да се евентуална супротност не разрешава одлуком било ког савезног органа, већ као политички однос.

Што се тиче односа међу законима, ту је полазно становиште у члану 268. Устава СФРЈ, које утврђује да у оквиру својих права и дужности савезни органи утврђују политику, доносе савезне законе, друге трописе и опште акте. Све што се налази ван права и дужности федерације је — како сам већ неколико пута нагласио — искључиво надлежност република, односно аутономних покрајина укључив ту, свакако, и утврђивање политике и доношења закона у тим областима. Но, ни у областима које спадају у искључиво право и дужност федерације, нема више традиционалне категорије „искључивих“ савезних закона, већ је и ту предвиђена уставна могућност да републике и аутономне покрајине могу и у тим областима, али увек у оквиру својих права и дужности, доносити своје законе. Овакво решење се није чешће сретало у пракси, да би се могла дати потпунија оцена његовог значаја. Могло би се само приметити, да ово указује на чињеницу да, поред изузетне бриге уставотворца за прецизно разграничење права и дужности, ипак није могућна таква прецизност која би покрила све животне ситуације, па се зато поједини односи, разуме се у одређеним димензијама, налазе у правима и дужностима разних нивоа друштвено-политичких заједница. Поред тога, не треба изгубити из вида да се код већине односа димензија извршења налази код република и аутономних покрајина. Имајући све то у виду, могло би се закључити да и СР Србија и социјалистичке аутономне покрајине имају право на овакву законодавну регулативу. При томе, свакако, важи и уставно начело да се и обе аутономне покрајине појављују као и код читаве нормативне, односно друге делатности, и у складу са чланом 4. Устава СФРЈ. Другим речима, овде ће бити присутна нормативна делатност покрајина као правило, уколико није реч о правима која се, у складу са Уставом СР Србије, остварују у Републици као целини.

Исто тако, Устав СФРЈ предвиђа могућност, да републике, односно аутономне покрајине, могу у областима које се уређују савезним законом, а тај савезни закон још није донесен, доносити своје законе ако је то од интереса за остваривање њихових права и дужности.

Да, на крају, само додам да републички и покрајински закон, као и други пропис, односно општи акт, не може бити у супротности са савезним законом, (члан 207. Устава СФРЈ), али да мора бити у складу са Уставом СФРЈ (члан 206. Устава СФРЈ). Овде пада у очи већи степен везаности републичког и покрајинског закона за Устав СФРЈ него за савезни закон. Ауторитативна констатација, са одговарајућим правним последицама, утврђеним Уставом СФРЈ, у надлежности је Уставног суда Југославије (члан 375. став 2. тачка 4. Устава СФРЈ). Овим општим односима прилагођено је и интерпретативно правило о понашању у случају супротности републичког, односно покрајинског закона са савезним законом, до доношења одлуке Уставног суда Југославије. Ту Устав СФРЈ (члан 207. Устава СФРЈ) предвиђа две ситуације, зависно од тога да ли је за извршење савезног закона који се налази у сукобу одговоран савезни орган или не. У првом случају, примењиваће се привремено, до одлуке Уставног суда Југославије савезни закон, а у другом, републички, односно покрајински закон.

Из свега што је речено о нормативној димензији права и дужности Федерације и односа у федерализму у уређивању друштвених од-

носа, могућно је закључити да су и положај и права СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у томе комплексни, и, по мом уверењу, комплетно регулисани. То, свакако, не значи да ће сама уставна регулатива аутоматски стварати и жељене односе у пракси, али је она осигурала један од одлучујућих услова за то. При томе се увек мора полазити од нужности да се у примени води рачуна о свим овим односима, јер су решења тако и пројектована да њихово укупно дејство производи жељену друштвену ситуацију, утврђену основним начелима Устава СФРЈ у погледу односа у југословенском федерализму.

8. Нису мало сложени односи у димензији из решења, где је генерално могуће рећи да је општа претпоставка надлежности, укључив ту и извршење савезних закона, у корист органа у републикама и у аутономним покрајинама (члан 273. Устава СФРЈ). Само Устав СФРЈ може утврдити да одређене савезне законе, прописе и опште акте, непосредно извршавају и за њихово извршење одговарају савезни органи. Потпуно одговара овом уставном принципу и изричито уставно овлашћење републичких и покрајинских органа да доносе прописе за извршавање савезних закона и других општих аката за чије су извршење одговорни. У тим областима је могућно овлашћење савезних органа — а оно мора бити изричито дато у закону, односно другом акту — ограничено на доношење прописа о техничким мерама и вођењу евиденције као и на доношење прописа за извршавање савезних закона којима се, у интересу целе земље, обезбеђује јединствено спровођење ових закона.

При тако успостављеној расподели компетенције у извршној функцији, логично је да се и у односима између савезних органа и органа у републикама, односно аутономним покрајинама превазилази класична хијерархија и односи заснивају на „међусобној сарадњи, обавештавању и договарању.“ Треба рећи да се, поред бројних тешкоћа, овакви односи све више и све комплетније развијају. За савезне органе, односно за Савезно извршно веће, Устав СФРЈ (члан 273. став 4) је предвидео само право и дужност да упозори извршно веће републике, односно аутономне покрајине, ако органи у републикама и аутономним покрајинама извршавају савезне законе и друге прописе за чије су извршавање одговорни и да затраже од њих предузимање одговарајућих мера.

Децентрализација извршне функције, у Уставу СФРЈ, не остаје на овом, чак и код оних савезних закона, прописа и других општих аката за чије су извршење, по Уставу, одговорни савезни органи; уставни је принцип (члан 274. Устава СФРЈ, став 2.) да и те прописе непосредно извршавају органи у републикама и аутономним покрајинама, кад год је то утврдио савезни закон. Такође, органи у републикама и аутономним покрајинама могу савезним законом бити овлашћени на доношење извршних прописа у овим областима. Но, будући да се у овој групи односа органи у републикама и аутономним покрајинама појављују као непосредни извршиоци аката за чије извршавање остају уставно одговорни савезни органи, логично је да се у Уставу нађе више овлашћења за савезне органе, односно за Савезно извршно веће. Тако је утврђено да, ако органи у републикама и аутономним покрајинама непосредно извршавају савезне законе за чије су извршење одговорни савезни органи, онда савезни органи могу савезним законом бити овлашћени да у

тим питањима дају обавезне инструкције надлежним републичким и покрајинским органима управе да врше инспекцијске послове, све то у оквиру који је утврдио савезни закон. Ако надлежни орган у републици, односно аутономној покрајини не изврши одређени управни посао а због тога може настати тежа штетна последица, савезни орган ће сам обавити потребне радње и о томе обавестити Савезно извршно веће. Савезно извршно веће ће о томе обавестити надлежно извршно веће републике, односно аутономне покрајине, ради договорног отклањања узрока који су изазвали овакву ситуацију. Најзад, републички и покрајински органи управе су дужни да извештавају савезне органе о извршавању свих савезних закона, односно других прописа (члан 275. Устава СФРЈ).

Исто тако је, не мање карактеристично за овај подсистем односа у нашем федерализму, право извршног већа републике, односно аутономне покрајине да пред Савезним извршним већем покрене питање извршавања савезног закона, другог прописа или општег акта који је донело Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ. То питање се покреће ако републичко, односно покрајинско извршно веће сматра да савезни органи управе не извршавају наведене прописе, или да то не чине у складу са утврђеном политиком (члан 276. Устава СФРЈ). Најзад, ако између савезних и републичких органа, односно покрајинских органа управе настане спор у погледу обавезе органа управе у републици, односно у аутономној покрајини да изврши одређен савезни пропис, било Савезно извршно веће, било извршено веће републике односно аутономне покрајине, извештава о томе Скупштину СФРЈ. Скупштина СФРЈ ће донети коначну одлуку о спорном питању и утврдиће обавезу извршавања одређеног савезног прописа (Устав СФРЈ, члан 277.). У склопу тога, сасвим је логично и уставно решење (члан 278.) да савезни органи управе опште са општинским органима управе, по правилу, преко одговарајућих републичких, односно покрајинских органа управе. Изузетак од тога правила је директно уставно регулисан и односи се на војну обавезу, војну мобилизацију људи и материјалних средстава и на послове заштите права интереса југословенских држављана у иностранству. У тим питањима, савезни органи управе, у складу са савезним законом, могу непосредно општити и са општинским органима управе.

Но, поред изнетих елемената за сагледавање целине односа у извршавању, треба указати и на изузетну улогу општина као самоуправних и основних друштвено-политичких заједница, која је директно утврђена Уставом СФРЈ, као елемент јединствених основа друштвено-политичког система, који се, извесно, непосредно примењују. У том контексту, указујем и на изричиту уставну норму (члан 116. став 3. Устава СФРЈ) према којој се све функције власти и управљања друштвеним пословима остварују у општини, уколико то није, у складу са Уставом утврђено да се остварује у ширим друштвено-политичким заједницама. Због тога се међу правима и дужностима општине, која директно утврђује Устав СФРЈ (члан 117.) између осталог, налази и то да се у општини „обезбеђује непосредно извршење закона, ако њихово извршавање законом није стављено у надлежност органа ширих друштвено-политичких заједница.”

Дакле, и за односе у извршењу, морало би се закључити да су уставни оквири деловања и СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина потпуно дефинисани и уставно регулисани. Томе, по мом уверењу одговарају и одредбе Устава СР Србије и устава социјалистичких аутономних покрајина Војводине и Косова.

9. У комплексу односа у југословенском федерализму су, од непосреднијег значаја за сагледавање уставних оквира остваривања улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина и одредбе Устава СФРЈ (члан 249.) о држављанству. Ту је утврђено да за грађане Југославије постоји јединствено држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Из других одредаба истог члана, а и из свих устава социјалистичких република, у складу са карактером република као држава и социјалистичких демократских заједница, проистиче и постојање држављанства републике. Држављанин сваке социјалистичке републике је истовремено и држављанин СФРЈ. Најзад, Устав СФРЈ предвиђа да држављанин једне републике има у другој републици иста права и дужности као и њен држављанин. Са оваквим одредбама је у пуној мери у складу одговарајућа норма Устава СР Србије (члан 4.) која утврђује да грађани СР Србије имају републичко држављанство, као и да држављани других република у СР Србији имају иста права и дужности као и њени грађани. На основу свега овога, нема никакве недоумице о томе да је држављанство у СР Србији јединствено и истовремено повезано са држављанством СФРЈ. Дакле, овде се јавља изразита разлика у положају, односно у правима и дужностима СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина и уопште и у односима у федерализму.

Разлика, такође, постоји и у територијалном аспекту, мада је она дружичије уставно изражена. Према Уставу СФРЈ, (члан 5.), утврђено је да је територија СФРЈ јединствена и да је сачињавају територије република. Из овога логично произлази да се и територија СР Србије појављује као интегрални део територије СФРЈ, док се као посебан елемент јединствене територије не помињу територије социјалистичких аутономних покрајина. Оваквом ставу одговара и норма да се територије република не могу мењати без њиховог пристанка, као и да се границе република могу мењати само на основу њиховог споразума.

Међутим, у истом члану (члан 5.) Устава СФРЈ се утврђује да се територија аутономне покрајине не може мењати без пристанка аутономне покрајине. Такође, када се ради о промени граница између република, на основу њихових споразума, ако се при томе ради о границама аутономне покрајине, онда је то могуће само на основу њене сагласности. Најзад, за промене границе СФРЈ тражи се сагласност свих република и аутономних покрајина.

У систему општенародне одбране, односно у одредбама Устава СФРЈ непосредно посвећеним народној одбрани (Одељак VI дела другог Устава СФРЈ, чл. 237—243) најпре скрећем пажњу на изричиту уставну забрану за сваког, укључив ту и све друштвено-политичке заједнице, да призна или потпише односно прихвати капитулацију или окупацију било СФРЈ као целине, било њеног појединог дела. Иста таква, изричита и општа уставна забрана постоји и за свакога ко би покушао да спречи грађане да се боре против непријатеља који је напао земљу. Право и

дужност свих друштвено-политичких заједница, међу којима су изричито поменуте и аутономне покрајине и републике је „да, у складу са системом народне одбране, свака на својој територији уређује и организује народну одбрану и да руководи територијалном одбраном, цивилном заштитом и другим припремама за одбрану земље, а у случају напада на земљу — да организује општенародни отпор и њиме руководи“. (Устав СФРЈ, члан 239.). Иначе, права и дужности Федерације у области народне одбране су утврђена Уставом, а то је, такође, случај и са републикама, односно аутономним покрајинама. Да, најзад, поменем да је и у овој области, код састава старешинског кадра и постављања на више команди и руководеће положаје у ЈНА, уставна обавеза да се примењује „начело што сразмерније заступљености република и аутономних покрајина“. У целини односа у систему општенародне одбране утврђено је и место и улога СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина као и у низу осталих односа, и у складу са чланом 4. Устава СФРЈ. Као што сам већ више пута истакао, то значи да радни људи и грађани, народи и народности остварују своја суверена права у социјалистичкој аутономној покрајини, а кад је то у заједничком интересу радних људи и грађана, народа и народности републике као целине Уставом СР Србије одређено — и у Републици.

У погледу осталих односа, помињем, даље, принцип јединственог важења свих одлука државних органа на територији СФРЈ. Тако је Устав СФРЈ (члан 250.) утврдио да одлуке, исправе и други појединачни акти које издају државни органи или овлашћене организације у једној републици, односно аутономној покрајини, имају исту важност у другим републикама односно аутономним покрајинама. Овде, како се види, нема посебне разлике између третмана републике и аутономне покрајине.

За савезне законе, друге савезне прописе и опште акте је такође уставно (члан 270. Устава СФРЈ) утврђено да су обавезни на читавој територији СФРЈ, ако самим тим прописима није одређено да се примењују на ужем подручју. Иначе се они доносе и објављују у аутентичном тексту на језицима народа Југославије који су утврђени републичким уставом, а као аутентични текстови објављују се још и на језицима албанске и мађарске народности (Устав СФРЈ, члан 269.).

У извесном смислу је нова димензија у нашим федералним односима она која је повезана са међународним односима и спољном политиком СФРЈ и то, пре свега у погледу улоге коју у томе, поред Федерације сада имају и други субјекти, а пре свега републике и аутономне покрајине. Тако се сада захтева, за закључивање међународних уговора који захтевају измену или доношење нових републичких, односно покрајинских закона или из којих проистичу обавезе за једну или више република, односно аутономних покрајина, сагласност надлежних републичких, односно покрајинских органа. Сам поступак закључивања и извршавања таквих међународних уговора уређује се савезним законом који, мада се иначе налази у надлежности Савезног већа Скупштине СФРЈ, мора бити донет на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина.

Републике и аутономне покрајине имају уставно право да остварују сарадњу са органима и организацијама других држава и међуна-

родним организацијама, при чему се морају придржавати утврђене спољне политике и међународних уговора СФРЈ. Иначе, и општине и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице могу сарађивати са одговарајућим органима и организацијама и територијалним јединицама страних држава. Разуме се, уз поштовање спољне политике и међународних уговора СФРЈ. Поред великог значаја који имају републике и аутономне покрајине у међународној сарадњи, треба забележити да оне не могу закључивати класичне међународне уговоре, већ само тзв. административне уговоре, који заправо представљају извршење већ закључених међународних уговора. У погледу места република и аутономних покрајина у међународним односима, са становишта Устава СФРЈ, нема никаквих разлика.

10. У складу са принципима на којима се заснива читав систем федеративних односа, утврђена је и организација Федерације и заступљеност република и аутономних покрајина у њој. Тако су оба већа Скупштине СФРЈ (Устав СФРЈ, члан 291—292.) састављена од подједнаког броја делегата из сваке републике и одговарајућег, али међусобно једнаког, броја из сваке аутономне покрајине. Међутим, карактер ових делегата је различит у појединим већима. У Савезном већу то су непосредно делегати самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација, док се у Већу република и покрајина појављују делегати републичких и покрајинских скупштина. Додуше, и ови други су у крајњој линији, делегати исте самоуправно-организоване делегатске основе, али их бирају републичке, односно покрајинске скупштине и они задржавају мандат у скупштинама у којима су изабрани.

Према Уставу СФРЈ, број делегата из сваке републике у Савезном већу је тридесет, а из аутономних покрајина 20, док је у Већу република и покрајина тај број 12 из републике а 8 из аутономне покрајине. Ова разлика у броју делегата има већи значај у раду Савезног већа (Устав СФРЈ, члан 293—304.) које, у начелу, своје одлуке доноси обичном већином гласова присутних делегата, а кворум за његов рад представља већина изабраних делегата. У раду Већа република и покрајина се, о највећем броју питања, одлучује на основу сагласности свих делегација, па разлике у броју чланова делегација немају утицаја на исход одлучивања. Међутим, и у раду Савезног већа ситуације у којима се тражи квалификована већина (поступак промене Устава) консенсус (случај је већ поменут у овом тексту) у таквим ситуацијама умањује значај разлике у броју делегата, док у Већу република и покрајина, при остваривању надлежности Већа, које се не остварује на основу сагласности република и аутономних покрајина и код доношења привремене мере, нема одлучивања консенсусом већ, такође, већином гласова (код привремених мера 2/3 већином) па је утицај броја делегата значајан.

Карактеристично је право које у Савезном већу има већина делегата из једне републике, односно аутономне покрајине да захтева посебан поступак разматрања и одлучивања о закону и другом општем акту за који сматра да је од општег интереса за републику, односно аутономну покрајину и за равноправност народа и народности (Устав СФРЈ, члан 294.). Према пословничким одредбама, у овом, посебном поступку, се кроз виšekратно, узастопно разматрање покушава тражити прихват

љиво решење, а на крају се одлучује, ипак, већином гласова. Код Већа република и покрајина делегати при заузимању ставова и опредељивању, заступају ставове скупштине која их је делегирала. Начела равноправне заступљености и одговарајуће заступљености аутономне покрајине примењују се и код састава радних тела Већа република и покрајина. Најзад (Амандман III на Устав СФРЈ) председник Скупштине и председници већа, бирају се на годину дана, и то сваке године из друге републике, односно из друге аутономне покрајине.

Имајући у виду ове уставне одредбе, не би се могло закључити ништа да је разлика у заступљености у Скупштини СФРЈ између република и аутономних покрајина безначајна, нити да има изузетно велик значај. Изнето решење је елемент општег уставног положаја република и аутономних покрајина и треба га оцењивати кумулативно, са свим осталим елементима о којима је било речи.

У саставу Председништва СФРЈ су републике и аутономне покрајине подједнако заступљене. Према, Амандману IV на Устав СФРЈ, Председништво СФРЈ сачињавају по један члан из сваке републике и аутономне покрајине који је изабран тајним гласањем на заједничкој седници свих већа надлежне републике односно покрајинске скупштине, као и председник органа СКЈ који је утврђен статутом СКЈ. Председништво СФРЈ (Устав СФРЈ, члан 327.) бира из реда својих чланова председника и потпредседника на период од годину дана, а редослед је утврђен Пословником Председништва и то тако да се сваке године председник и потпредседник бирају из друге републике или аутономне покрајине. За начин рада Председништва утврђен је принцип да оно ради на основу усаглашавања ставова својих чланова (Устав СФРЈ, члан 330.). У погледу одлучивања, Устав СФРЈ прописује само да се оно уређује Пословником Председништва.

Знатно је сложенија ситуација у погледу заступљености република и аутономних покрајина у саставу Савезног извршног већа. Овде је потребно разликовати избор чланова Савезног извршног већа који нису, истовремено, и руководиоци савезних органа управе и оних који су, истовремено, и савезни секретари, односно председници савезних комитета (Устав СФРЈ, члан 348.). Код првих је примењен принцип равноправне заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина, и то тако да се из република бира по два, а из аутономних покрајина по један члан. За избор савезних секретара и председника савезних комитета није предвиђен паритет, већ се, само, мора водити рачуна о националном саставу. СИБ одлучује само у седници за чије одржавање, уставно, па ни пословнички, није прописан кворум, а одлучује се већином гласова присутних чланова (Устав СФРЈ, члан 353.). Једини изузетак од оваквог одлучивања је одлучивање о привременим мерама, када се за одлуку захтева већина гласова свих изабраних чланова СИБ-а (Устав СФРЈ, члан 356.). Мада су изабрани из република и аутономних покрајина, чланови СИБ-а су искључиво одговорни органима Федерације а изричито им је, Уставом СФРЈ забрањено да примају смернице и , наводе органа и функционера других друштвено-политичких заједница и да их спроводе (Устав СФРЈ, члан 362.).

Уставом је, још, предвиђена директна заступљеност република и аутономних покрајина у саставу Уставног суда Југославије и Савезног

суда (Устав СФРЈ, чл. 370. и 381), и то у оба случаја тако да се по двојица судија бирају из сваке републике а по један из аутономних покрајина. Председник Уставног суда Југославије бира се на једну годину, из реда судија, и то сваке године из друге републике односно аутономне покрајине (Амандман VII на Устав СФРЈ). С обзиром на карактер и функције ових институција, није потребно посебно образлагати да њихови чланови морају имати независан положај и доносити одлуке искључиво на основу Устава и закона.

Мада за остала места у организацији Федерације није предвиђена примена принципа паритета, мора се рећи да је у целини, у кадровској политици снажно изражена тенденција равноправне заступљености република, односно аутономних покрајина што, иначе, одговара ставу Устава о начину остваривања заједничких интереса у Федерацији. Тамо је, поред осталог, истакнуто да се заједнички интереси остварују и „преко савезних органа уз равноправно учешће и одговорност република и аутономних покрајина у овим органима у утврђивању и спровођењу политике Федерације”. (Устав СФРЈ, члан 244.).

Увид у наведене уставне одредбе омогућује да се закључи да је у организацији Федерације врло прецизно регулисана заступљеност република и аутономних покрајина, како у саставу појединих савезних органа тако и у начину њиховог рада и одлучивања. То се мора повезивати са целином федеративних односа и примењивати врло стриктно, без било каквог екстензивног или рестриктивног тумачења. Другим речима, прецизност уставне регулативе је овде таква да не оставља простора за недоумице, па се одступање од ње може појавити само као свесно прекорачење уставних лимита.

11. Посебан елемент остваривања улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у односима у федерализму проистиче из чињенице да део својих суверених права радни људи и грађани из аутономних покрајина остварују у републици као целини. То је, како смо већ више пута поменули, и изричито регулисано чланом 4. Устава СФРЈ. На тај начин је, самим Уставом СФРЈ, упућено на неопходност да се при остваривању улоге СР Србије и обе аутономне покрајине у федерализму, води рачуна о одредбама Устава републике, који је утврдио која суверена права радни људи и грађани, народи и народности остварују у републици као целини. Дакле, овде обавеза уважавања и примењивања републичке уставности представља, заправо, консеквентну примену одредбе Устава СФРЈ која дефинише социјалистичку аутономну покрајину.

Али, што такође произлази из прегледа који смо у овом раду дали, на положај СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина не односи се само непосредно горе наведена одредба Устава СФРЈ (члан 4.) већ читав низ појединачних норми које тачно регулишу учешће република и аутономних покрајина у југословенском федерализму. Све те норме се морају директно примењивати, јер имају потпуно исту правну снагу као и наведена одредба члана 4. Устава СФРЈ. Отуда се закључује да приликом примене члана 4. Устава СФРЈ кроз Устав СР Србије, мора да се води рачуна о целини одредаба Устава СФРЈ које се тичу република и аутономних покрајина. Другим речима, одредбе Устава СР Србије не могу бити супротне ниједној одредби Устава СФРЈ па, према томе и не могу

друкчије решавати питања везана за улогу република и аутономних покрајина у федералним односима него што је то већ анализираним одредбама Устава СФРЈ учињено. Оцењујем да је у важећем тексту Устава СР Србије тако и поступљено.

Посебан комплекс односа проистиче из примене, односно остваривања Устава СР Србије, као и устава аутономних покрајина у целини. И он утиче на реализацију позиције ових субјеката у Федерацији. Међутим, то превазилази границе мог разматрања и никако не утиче на основни закључак који из целине претходне анализе произлази. Њега би било могућно релативно једноставно формулисати као констатацију да су уставно-правни оквири остваривања улоге СР Србије и САП Војводине и САП Косова у нашем федерализму сасвим прецизно утврђени Уставом СФРЈ и да томе одговарају и устави СР Србије и САП Војводине и САП Косово.

SUMMARY

THE LEGAL AND CONSTITUTIONAL SCOPE OF IMPLEMENTATION OF THE ROLE OF THE SOCIALIST REPUBLIC OF SERBIA AND THE SOCIALIST AUTONOMOUS PROVINCES OF VOJVODINA AND KOSOVO IN THE RELATIONS IN (YUGOSLAV) FEDERALISM

The implementation of the role of the Socialist Republic of Serbia and the Socialist Autonomous Provinces within it is the integral part of the implementation of the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia, the Constitution of the Socialist Republic of Serbia and the Constitutions of the Socialist Autonomous Provinces, and at the same time, the relations in (Yugoslav) federalism and the relations within the Socialist Republic of Serbia.

The outlined problem must be carefully studied by application of a scientifically — based empirical investigation and verified socio-political evaluation, specially because there is no authentic interpretation of the Constitution since the Constitution is interpreted by those whose duty it is to implement it.

The Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia has already laid down the scope of implementation of the role of the Socialist Republic of Serbia and the Socialist Autonomous Provinces in the provisions related to the implementation of the rights and duties of the working people and citizens, nations and nationalities of Yugoslavia, specifying that rights are exercised in the republics and autonomous provinces, while they are exercised in the S.F.R. of Yugoslavia (in the federation) — only in the cases specified by that same Constitution. In the Socialist Republic of Serbia, these rights are implemented: in the Autonomous Provinces, the territory of the Socialist Republic outside the boundaries of the Autonomous Provinces, and in the Socialist Republic as a whole.

The provisions of the Constitution of the Socialist Republic of Serbia, the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia and the Constitutions of the Autonomous Provinces also specify the position of the Autonomous Provinces in Yugoslav federalism. The Socialist Autonomous Provinces represent the constitutional elements of Yugoslav federalism, although they are a part of the Socialist Republic of Serbia as a state which, together with the other Republics, constitutes the Federation.

The Socialist Autonomous Provinces, like the Republics, independently regulate, on their territory, all relations which are not regulated by the Federation. Provinces do not regulate only that which the Socialist Republic of Serbia, according to its Constitution, regulates for the territory of the Republic as a whole.

Like the Republics, the Autonomous Provinces are responsible for the development of their territory, and for the development of the Yugoslav community as a whole, in which matters they have much authority.

The Republics and Autonomous Provinces are according to the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia considered as equal.

Still, there is certain difference between the position of the Republics and the Autonomous Provinces: the amendment of relations in the Federation is within the jurisdiction of the Assembly of the Republic, and not the jurisdiction of the Assembly of the Autonomous Province as well. The boundries of the Republic, if they are not the boundries of the Autonomous Province also, may be altered by approval of the Republic only, otherwise approval of the Autonomous Province is necessary.

The Federal law is executed by the relevant institutions in the Republics and the Autonomous Provinces alike.

There is Federal — Yugoslav citizenship, and citizenship of the Republic, but not Provincial citizenship. The citizens of the Provinces — are the citizens of the Socialist Republic of Serbia.

The Autonomous Provinces, like the Republics, are proportionately represented in all Federal institutions.

Therefore, the implementation of the role of the Socialist Republic of Serbia and the Socialist Autonomous Provinces in (Yugoslav) federalism is precisely determined: by the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia, the Constitution of the Socialist Republic of Serbia and the Constitutions of the Socialist Autonomous Provinces.

RESUMÉ

LA CADRE CONSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DU RÉALISATION DE RÔLE DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DE SERBIE ET DES PROVINCES SOCIALISTES AUTONOMES DE VOJVODINA ET DE KOSOVO DANS LES RELATIONS EN FÉDÉRALISME

La réalisation du rôle de la République Socialiste de Serbie et des Provinces Socialistes Autonomes est une partie de la réalisation globale de Constitution yougoslave, de Constitution serbe et des Constitutions des Provinces Autonomes, surtout des relations en fédéralisme et des relations en Serbie.

Ces problèmes exigent une analyse approfondie, des appréciations sociaux-politiques vérifiées. Il n'existe pas une interprétation authentique de la Constitution et ça veut dire que chaque'un qui a la devoir d'appliquer la Constitution, donne sa propre interprétation.

La Constitution yougoslave dans les clauses qui régissent la réalisation des droits et des devoirs de peuple travailleur et des citoyens, des nations et des nationalités, représente le cadre de réalisation de rôle de la République Socialiste de Serbie et des Provinces Socialistes Autonomes, en déterminant que les droits se réalisent dans les Républiques et les Provinces Autonomes et au niveau fédératif dans les cas spécialement réglés par la Constitution. Ces droits réalisent, quand on parle, de la République Socialiste de Serbie, dans les Provinces Autonomes, sur le territoire de la République en dehors des Provinces Autonomes et dans la République pris dans son ensemble.

La Constitution de la République Socialiste de Serbie, la Constitution yougoslave les Constitutions des Provinces Autonomes reglent la position des Provinces Autonomes dans le fédéralisme yougoslave. Les Provinces Socialistes Autonomes sont des éléments constitutives du fédéralisme yougoslave, bien qu'elles sont les éléments de la structure de la République Socialiste de Serbie qui est une des Républiques qui constitue la Fédération.

Les Provinces Autonomes, comme les Républiques, organisent tous sur ses territoires, sauf les problèmes qui sont dans la compétence de la Fédération. Les Provinces n'organisent pas les domaines qui sont dans la compétence de la République Socialiste de Serbie selon sa Constitution.

Les Provinces Socialistes Autonomes, comme les Républiques sont responsables de son propre développement et de développement du communauté yougoslave en totalité et elles ont des nombreux compétences dans ce domaine.

Les Républiques et les Provinces Autonomes sont égaux selon la Constitution yougoslave.

Il existe, quand-même, une différence entre les Républiques et les Provinces Autonomes: les changements des relations dans la Fédération sont dans la compétence des Assemblés des Républiques, mais ils ne sont pas dans la compétence des Assemblés des Provinces Autonomes. Les changements des frontières républiques qui ne sont pas commun avec les frontières des Provinces Autonomes exigent l'accord des Provinces Autonomes.

Les lois fédérales exécutent les organes des Républiques et les organes des Provinces Autonomes.

Ils existent la nationalité d'Etat yougoslave et des Républiques, mais pas des Provinces Autonomes. Les citoyens des Provinces ont la nationalité de Serbie.

Les Provinces Autonomes, comme les Républiques sont représentées dans tous les organes de la Fédération, mais dans une proportion correspondante.

La réalisation de rôle de la République Socialiste de Serbie et des Provinces Autonomes en fédéralisme est réglée par la Constitution yougoslave, la Constitution de la République Socialiste de Serbie et les Constitutions des Provinces Autonomes.