

и свашта и да се сваки орган власти и партије, од општине до Федерације може осетити повређен и по том основу тражити сатисфакцију.

— Да се уклоне сви елементи Прудоновог схватања о држави, којих у нашем Уставу има прилично. Њих живот није потврдио, а и теорија их је одбацила.

— Да Устав Југославије буде јасан, кратак и разумљив народу. А то значи да се одстрани непотребна фразеологија и нејасна правна регулатива, као што је, на пример, она о друштвеној својини.

— Да се укине Фонд за помоћ неразвијеним републикама и покрајини Косово и да се, уместо њега, оснује банка која би кредитирала привредне субјекте са недовољно развијених подручја по економским критеријумима. А то, између осталог, значи уз наплату камате, и то камате формиране на тржишту.

На основу свега реченог произлази закључак да треба донети нов Устав Југославије у целини и у њега уградити нове идеје и нова решења.

Али, ако је доношење предложених амандмана неопходно због промена које не могу више да се одлажу, онда их треба побољшати, колико год се може, и донети, а потом одмах приступити изради комплетно новог Устава СФРЈ.

5. — Околности и учињене грешке су нас довеле у стање из којег можемо изаћи само ако извршимо знатније промене и у привредној, и у државној и у политичкој области живота. Постојеће стање је бременито многим опасностима. Оно доводи у питање опстанак Југославије као државе. Бојим се да нас оно ускоро не доведе до Југославије као конфедеративне државе и, најзад, до њеног распада. Ја то не желим, а верујем да то не жели ни већина грађана наше земље.

Тешкоће у којима се налазимо су пролазне природе. Ми смо били у прошлости у већим тешкоћама, па смо излазили као победници. Верујем да ћемо успети изаћи и из постојећих тешкоћа. Али, и поред свих тешкоћа, сви имамо једно непроцењиво добро: имамо слободу. И то слободу од туђина и слободу да разговарамо о нашим проблемима и да их разрешавамо. Наши народи су у најтежим часовима били заједно и захваљујући томе су се одржали. Будимо заједно и данас у условима мирног и, ма како тешког, ипак релативно удобног живота. Нека нас жеља за већом удобношћу, за већом влашћу, за сопственом државицом, сопственом армијом и сопственом партијом не повуче у амбис из којег можда неће бити повратка. А наши непријатељи чекају да нам се баш то деси.

*др Момир Милојевић,
ванредни професор Правног факултета у Београду*

НАДЛЕЖНОСТ ФЕДЕРАЦИЈЕ И МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Питање надлежности за доношење општих правних аката има посебан значај у савезним државама као један вид односа између савезне државе и чланица федерације, односно њихових органа. Проблем је у томе да се, упркос разликама које се претпостављају у случају упоредне надлежности за поједина питања (без чега надлежност чланица федерације не би имала смисла), очува јединство правног поретка, при чему јединство не значи једнообразност већ усклађеност правила понашања. То јединство је могуће обезбедити: 1^о јасним разграничењем надлежности у погледу материје, с тим да целокупна материја буде у надлежности федерације или чланица федерације, и 2^о у случају упоредне надлежности, обезбеђењем да акти чланица федерације буду у сагласности са актима федерације. Оба метода су примењена у пракси свих савезних држава, па и Југославије. Зато су ови проблеми у средишту пажње југословенске, не само научне јавности.

Летимичан поглед југословенских устава показује да се надлежност федерације стално смањивала у корист надлежности република (касније и покрајина). То је чињено нарочито амандманима из 1968. и 1971. и Уставом из 1974, иако се први наговештаји могу приметити већ у Уставном закону од 1953, а сасвим јасно у Уставу из 1963. Ипак Уставни закон од 1953. је задржао као функцију федерације обезбеђивање јединства „...правног система“, затим обезбеђивање демократских права грађана и њихове равноправности и законитости, јединствене примене савезних закона и јединства система правосуђа (чл. 9, ст. 1). Помињем људска права зато што су по Уставу од 1963. у надлежности федерације задржане „основне (подвукао М.М.) слободе и права човека и грађанина“ (чл. 113, ст. 1. и чл. 116, ст. 2). Исту одредбу садржи и члан 244, ст. 1. Устава од 1974. Међутим, у члану 281, ст. 1. у надлежности федерације је утврђивање основних права у удруженом раду и основних права радних људи „ради обезбеђења њихове социјалне сигурности и солидарности“ (т. 3). Посебно су наведени ауторско право (т. 4), улагање страних лица у Југославији, услови под којима грађани могу одлазити у иностранство ради обављања делатности и запошљавања и њихова заштита (т. 5), положај странаца и представника иностраних средстава информисања (т. 10). Осим тога, Устав садржи посебну главу посвећену слободама, правима и дужностима човека и грађана (Глава III, чл. 153—203).

Изгледа да се у расправама око уставних промена имао у виду само један ток друштвених збивања који је водио децентрализацији, понекад не видећи линију која је одваја од дезинтеграције. У заокупљености жељом за самопотврђивањем није се примећивао други, за човечанство много значајнији ток збивања, заснован на развоју науке, који доводи до све веће међузависности па и интеграције у појединим областима људског деловања. На правном пољу се то огледа у усвајању све већег броја једнообразних правила понашања у међународним размерама. Неки одблесци таквог кретања се назире у више тачака у члану 281. Устава у којима се одређује надлежност федерације у областима као што су спољнотрговинско, девизно и друго пословање с иностранством (т. 5), спољна политика и међународни односи (т. 7), режим обалног мора „који је од интереса за међународне односе ... Југославије“, положај представника страних држава и међународних организација, представљање и заступање страних организација, заштита и унапређивање човекове средине „који су од интереса за целу земљу и међународну заједницу“, положај страних информативних установа и представника, ограничавање или забрана информисања и веза који угрожавају „мир или равноправну међународну сарадњу“, положај и овлашћења Црвеног крста и других организација које врше јавна овлашћења „на основу савезних закона и међународних уговора“ т. 10), пловни путеви „на водама на којима важи међународни или међдржавни режим пловидбе“, међународне везе и радио-везе „кад је то, у интересу целе земље, утврђено савезним законом“ (т. 11), и сукоби закона са прописима других земаља (т. 15). Осим тога, у члану 275, ст. 1. се изричито помињу међународни уговори „за чије су извршење одговорни савезни органи управе“. Из овога би се могло закључити да има уговора за чије извршавање нису одговорни савезни органи. Друге одредбе Устава показују да то није тако. У члану 274, ст. 1. се каже да савезни органи одговарају за извршавање „аката у областима у којима, по одредбама овог Устава, федерација преко савезних органа обезбеђује извршавање ...“. Из члана 281, ст. 1, т. 7) произлази несумњива надлежност федерације да „закључује, ратификује и обезбеђује извршавање међународних уговора; обезбеђује извршавање међународних обавеза ...“ (подвукао М.М.). У складу с тим, члан 31, ст. 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора каже да се о извршавању уговора стара „Савезно извршно веће преко савезних органа управе и савезних организација“. Са извршавањем уговора не треба мешати понашање по правилима садржаним у уговору. Не случајно се у Одељку VII уводног дела каже да су сви „органи, организације и појединци дужни да се у међународним економским, политичким, културним и другим односима“ придржавају начела која су у њему изложена, а Одељак X истог дела наглашава да тај део Устава представља основу и правац „за тумачење устава и закона, као и за

деловање свих и свакога". У истом духу се у члану 244, ст. 2. и у члану 271, ст. 2—3. говори и о деловању општина, самоуправних интересних заједница, удружења грађана и самих грађана. Јасно је да они не обезбеђују извршавање међународних обавеза нити су за то одговорни. То важи и за републике и покрајине које се у тим прописима помињу.

Међутим, постоји разлика између надлежности федерације за закључивање и извршавање међународних уговора и њене опште надлежности за питања која могу бити предмет тих уговора. Набрајање у члану 281. изгледа дугачко али треба имати у виду да није реч о искључивој надлежности у наведеним областима већ најчешће о надлежности за уређивање „основа“ а не целине појединих друштвених односа (1). Нелогичности таквог приступа су можда најочљивије у области репресије. Кривично процесно право је у надлежности федерације, надлежност у области материјалног кривичног права је подељена између федерације и република и покрајина (2), као и у области прекршаја, док је извршавање кривичних и прекршајних санкција у надлежности република и покрајина. После усвајања амандмана из 1971. било је мишљења да је потребно јединствено кривично право „јер то траже принципи заштите права човека, његове правне сигурности, његове равноправности и његових основних слобода, слобода које су по свом значају изнад свих других начела“ (3). Отуда решења из амандмана од 1971. и члан 281, ст. 1, т. 12. Устава од 1974. не обезбеђују минималне стандарде једнаке за све грађане, па самим тим ни начела равноправности грађана на основу чланова 154. и 181. истог Устава. Такви приговори се понављају ових дана.

Ових и других недостатака су морали бити свесни и творци амандмана, који су предмет ове расправе. Напрти амандмана теже да унеколико прошире надлежност федерације, али то постижу садржински веома мало а формално су непрегледнији од самог Устава. Без робовања шемама као мерило за расподелу надлежности треба узети ширину интереса, утолико пре што члан 281. одређује надлежност федерације за нека питања која су од интереса за целу земљу или међународну заједницу. Амандман XXXII (зачудо у алтернативи!) проширује надлежност федерације на заштиту и унапређивање човекове средине од интереса за целу земљу и међународну заједницу и ... надзор над извршавањем савезних прописа у овој области“, на производњу и коришћење нуклеарне енергије и заштиту од јонизујућих зрачења и надзор над извршавањем савезних прописа у овим областима „кад је то од интереса за целу земљу и међународну заједницу“ (т. 1, подтачка 9) и на уређивање основа режима вода „од интереса за целу земљу и међународних вода“ (подтачка 10).

Логично је да питања од општег интереса захтевају јединствено уређивање а то се може постићи само ако за то буду надлежна федерација. Само нека од њих су обухваћена Амандманом XXXII. Као што се могло очекивати, амандмани највише пажње посвећују јединственом југословенском тржишту. Зачудо да се као основа јединственог тржишта у амандману XXVI не помиње саобраћај иако су неки његови елементи садржани у надлежност федерације по члану 281.

Надлежност федерације је нешто проширена у области образовања амандманом XXIII, т. 2. и амандманом XXXIII, т. 5, подтачком 3) (4). Нема потребе наглашавати потребу за знатним проширењем надлежности федерације у овој области. Због различитих наставних планова и програ-

(1) О недостацима таквог метода опширније Борислав Благојевић, *Несавласности уставних одредаби о нормативној надлежности за регулисање облигационих односа*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 1—2/1984. стр. 13—20. и на последњем јавном предавању у оквиру Општег семинара 14. новембра 1985.

(2) Никола Срзентић — Богдан Златарић, *Законодавна надлежност федерације у области кривичног права*, „Југословенска ревија за криминологију и кривично право“, бр. 3/1972.

(3) Љубо Бавцон, *Јединствено југословенско кривично законодавство — да или не?* „Југословенска ревија за криминологију и кривично право“, бр. 4/1972, стр. 610—611. Припремајући се за ову расправу нисмо имали времена да проверимо какво је његово мишљење данас.

(4) Оба напрта су праћена са по две алтернативе које су против проширења надлежности федерације у овој области, јер једна предвиђа сарадњу и договарање република и покрајина, а три да се помињање образовања брише.

ма школска сведочанства више немају једнаку важност на читавој територији Југославије. Пошто Југославија међународним уговорима прихвата обавезу да признаје стране дипломе и сведочанства онда је очигледно да сваке уговоре морају да непосредно (на основу члана 201) примењују сви органи, тј. школе у целој Југославији, а да евентуално потребне прописе може да доноси једино федерација. Надлежност република и покрајина у овој области нема никакво оправдање.

Највеће проширење надлежности федерације предвиђа амандман XXXII у коме се алтернатива тачке 1, подтачке 3. проширује новим подтачкама. И овим проширењима се може ставити иста примедба као члану 281. у целини, што надлежност предвиђа само за мање делове („основе“) многих области које су углавном у надлежности република и покрајина. Тиме се не доприноси јединственом уређивању питања од општег интереса.

У складу с тим би требало не само амандман XXXII него и цео члан 281. изменити тако да у надлежности федерације буду сва питања од значаја за Југославију као државу. Сувишно је рећи да ту долазе сва питања регулисана међународним правом, пошто је федерација једина надлежна за прихватање међународних обавеза. Оно што је интерес међународне заједнице је истовремено интерес не само Југославије као субјекта међународног права него и њених република и покрајина које су међународне обавезе прихватиле на основу члана 271, ст. 1. Устава (5).

То, на пример, важи за сва основна људска права и слободе који у Уставу (чл. 153—203) нису најбоље одређени ни гарантовани (6). Нису довољне начелне одредбе већ је потребно да се оне разраде посебним прописима а то могу да буду само савезни прописи да се не би десило да уставне одредбе остану празна прокламација, што се десило са члановима 154, 163. и 250. Протумачене заједно са чланом 183, ст. 1. оне би требало да гарантују свакоме једнака права из здравственог осигурања на читавој територији Југославије под једнаким условима. У пракси су самоуправне интересне заједнице (које се у члану 163. помињу у уметнутој реченици) то право знатно ограничиле, такорећи у свакој општини. Основна права из здравственог, пензијског и инвалидског осигурања би требало утврдити савезним законом од кога нико не би смео да одступи (7). Локалне заједнице би могле да организују коришћење те заштите и дају већа права и повластице, али никако да их ограничавају. Нпр. у Београду (намерно помињем Београд да се ове речи не би схватиле као алузија на друге средине) се једном изабрани лекар (сем у оправданом случајевима) може променити тек после годину дана. Данас је човек све покретљивији и потребна му је заштита на што ширем простору (није случајно уведена „зелена карта“ осигурања). Самоуправне интересне заједнице би требало да остану оно што им намењује члан 51, али би требало изменити члан 53. тако да оне не могу да одређују обим права. Зато би у амандману XIII, т. 2, ст. 2. требало да почиње речима: „Ради обезбеђења остваривања права која им припадају по уставу и закону радни људи оснивају...“

Када је реч о људским правима у надлежности федерације не треба да буду само права и слободе из међународних аката већ сва права неопходна за остваривање равноправности грађана у Југославији. То су слободе удруживања и информисања, основна права из статусних (држављанство, породична и наследна права и сл.) и радних односа у најширем смислу. Посебан значај има право на рад сопственим средствима, што би требало да прошири својинска права која су, као и слобода кретања, настањивања, образовања и запошљавања, саставни део система јединства.

(5) Опширније Радолав Стојановић, *Југословенски федерализам и спољнополитичко ослучивање*, Београд, 1981, нарочито стр. 37—44.

(6) Војин Димитријевић, *Међународно заштићена људска права и Југославија*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 6/1987, нарочито стр. 724—727; *Заштита међународно загарантованих људских права у Југославији*, *Промене Устава СФРЈ и Устава СР Србије*, Београд, 1988, нарочито стр. 401, 403—408.

(7) Недавно је Уставни суд Југославије нашао да члан 99, ст. 4. *Закон о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања* није у складу са Уставом јер препушта републикама и покрајинама да утврде услове за остваривање права, па се тиме доводи у питање равноправност грађана, пошто се на тај начин допуштају разлике.

ног тржишта. Ако би се прихватило мишљење колеге Стојановића да у надлежности федерације буду, поред остала два питања, само питања међународних односа и јединственог тржишта (у које свакако спадају и финансије како је у члановима 251—267. и 279), онда би та питања морала бити схваћена у најширем смислу. Није случајно да се у оквиру Европских заједница посвећује пажња слободи кретања, настањивања и запошљавања и основним правима радника не као циљу за себе већ као делу општег режима на тржишту које је за сада заједничко, а од 1. јануара 1992. треба да постане јединствено. Ако је тако у једној још увек међудржавној заједници (међународној организацији) сме ли да буде другачије у једној савезној држави каква је Југославија?

Зато у надлежности федерације морају да буду сва питања када то захтева „технолошко јединство система у појединим областима и када је то од интереса за целу земљу“ (чл. 281, ст. 1, т. 5 — подвукао М.М.). Не треба бити стручњак да би се схватило да јединствена организација управљања великим системима нема никакве везе са централизмом. Како смешно звуче прегањања о језику на железници док се ћутке прелази преко упрте стране језика у ваздушном саобраћају!

У надлежности федерације би такође морала да буде заштита животне средине. То је већ предвиђено у члану 281, ст. 1, т. 10. Устава, али није било довољно Скупштини да нађе „уставни основ“ за доношење закона о мораторијуму на изградњу нуклеарних електрана као да се у Чернобилу није ништа догодило. Реч је о опасности која не зна за границе, већ од епидемија, која се може отклонити само заједничким напорима на најширем међународном пољу. Зато треба подржати амандман XXXII, и то алтернативу која укључује подтачку 9).

Истим амандманом би требало проширити постојећу одредбу члана 281, ст. 1, т. 14) Устава о надлежности федерације за уређивање и обраду статистичких и „других података у појединим областима друштвеног живота... од интереса за целу земљу“. То мора да подразумева постојање не само Савезног завода за статистику и Југословенског библиографског института него и других потребних центара за документацију и архиве, посебно у областима у којима постоје међународне организације, иако су постојеће одредбе довољно широке за свакога ко жели да их правилно тумачи. У пракси Југославија понекад не шаље извештаје надлежним међународним организацијама зато што, због непостојања одређених служби, не може да дође до потребних података. То се, на пример, односи на податке које је дужна да доставља УНЕСКО на основу Конвенције о заштити светске културне и природне баштине, што представља испуњавање и уставне обавезе да „активно учествује у делатности међународних организација којима припада“ (Одељак VII уводног дела). (8) Отуда и ова питања морају бити у надлежности федерације, што ниуколико не умањује одговорност република, покрајина, општина и завода за заштиту споменика културе.

Уопште узев, стиче се утисак да се при расподели надлежности претежно водило рачуна о односима између друштвено-политичких заједница, а далеко мање шта ширина интереса налаже. Решења из члана 281. и предложених амандмана нису довољна да обезбеде функционисање у областима које по својој природи прелазе територијално одређене границе. Отуда је непотребна одредба члана 249, ст. 3. Упутства о равноправности држављана „једне републике на територији друге републике“, јер то произлази из члана 154. Устава о равноправности свих грађана у Југославији. Основна права из статусних односа морала би бити у надлежности федерације, а то значи регулисана савезним законима. Отуда нема ни „личног закона“ а територијалност прописа искључује сваки „сукоб закона“. Отуда би његово помињање требало брисати како из члана 281, ст. 1, т. 15) тако и из амандмана XXXII који, у алтернативној подтачки 14., задржава овај симбол наших затварања а истовремено брише над-

(8) Неки међународни уговори садрже обавезу подношења извештаја о извршавању својих одредаба, нпр. чл. 16. Пакта о економским социјалним и културним правима, чл. 40. Пакта о грађанским и политичким правима, чл. 9. Конвенција о уклањању дискриминације, чл. 7 Конвенције, о борби против дискриминације у просвети. Општу обавезу садржи чл. 22. Устава Међународне организације рада.

лежност федерације за уређивање сукоба закона са прописима других земаља. То је корак назад јер значи да републике и покрајине постају надлежне и за питања која су по сада важећем уставу у надлежности федерације. Случај држављанства и сукоба закона показује да се тежило да републике и покрајине добију што ширу надлежност да би што више личиле на државе, а федерација што мању. Тумачењем надлежности федерације као искључиво делегиране створен је широк празан простор који се мора попуњавати међурепубличким договорима, што отежава решавање питања која не трпе одуговлачење. Ако надлежност федерације мора да буде утврђена Уставом (као и свих осталих друштвено-политичких заједница), то не значи да се мора тумачити толико уско да искључује надлежност неопходну за остваривање задатака који су неспорно у њеној надлежности. Отуда не би била сувишна одредба у уставу по којој би федерација била надлежна за сва питања која се тичу остваривања њених задатака или међународних обавеза. Надлежност федерације није делегирана само од република него и од међународне заједнице. Као члан међународне заједнице Југославија се обавезала да извесне друштвене вредности штити и унутрашњим правом, што подразумева надлежност за извршавање међународних веза и за доношење потребних прописа. (9) Она је такође дужна да свим грађанима на својој територији обезбеди ефикасну правну заштиту (чл. 2, ст. 3. Пакта о грађанским и политичким правима, чл. 7. Конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације) и да надлежним међународним организацијама подноси периодичне извештаје о остваривању својих међународних обавеза (10).

Зато није случајно што се и у државама са много дужом федералном традицијом стално проширује надлежност федерације. То није само из емоционалних, психолошких, историјских, правних и сличних разлога, као ни неког централистичког менталитета, већ је последица свести о потреби стварања ширих друштвених заједница. Стога ни југословенски устав, а поготово пракса, не смеју ићи у супротном смеру. Шире отварање капија према Европи не сме да буде замењено затварањем према другим деловима Југославије а прихватање сваке међународне обавезе истовремено значи и прихватање надлежности федерације ако је потребна за њено практично остваривање. Отуда надлежност федерације произлази из међународних обавеза Југославије и њене међународне одговорности.

др Лидија Р. Баста,
виши научни сарадник Института за упоредно право у Београду

ФЕДЕРАЛИЗАМ И УСТАВНА ДРЖАВА

I

1. Моја одлука да учествујем у овој расправи понајмање је израз уверења да ћу рећи нешто ново. Али, у времену судбоносном за све нас настаје осећај дужности јавног изјашњавања и одређивања. У то име и желим да понудим неколико теза *поводом* Нацрта уставних амандмана, имајући при том у виду уставно успостављену перспективу југословенске заједнице.

2. Што се тиче избора самих претпоставки за разговор о уставним променама које су у току, полазиште које ћу покушати да овом приликом поближе изложим више је него јасно. За разлику од иманентне критичке анализе предложених измена у појединим уставним решењима, *залажем*

(9) Опширније Момир Милојевић, *Изведена надлежност држава*, „Анали Правног факултета у Београду”, бр. 4/1986, стр. 317—320.

(10) Вид. бел. 8.