

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.

се за то да Устав од 1974. године буде принципијелно одбачен. Практика његове примене не верификује га као релевантну претпоставку за разговор о потребном и примереном уставном систему социјалистичке самоуправне демократије равноправних народа и народности.

II

Стога бих се позабавила следећим питањима. *Прво*, шта је то што одликује досадашњу уставну расправу; и *друго*, зашто је и у чему Устав од 1974. године *по себи* споран.

1. Неколико речи о самој уставној расправи. Она је двоструко рестриktivна — и у садржинском и у процедуралном смислу. На овоме другом нећу се задржавати — несклад између времена потребног за усаглашавање Нацрта, с једне, и времена одређеног за јавну расправу, с друге стране, тај упадљиви несклад довољно говори сам за себе. Пажњу бих, ипак, превасходно усмерила на садржинску затвореност уставне расправе.

Наиме, дискурс официјелних иницијатора и носилаца расправе о уставним променама крут је и јасно омеђен — *а priori* неспреман за разговор о свим оним питањима која би оспорила основна начела Устава од 1974. године и тако коначно *деблокирала* процес саморазумевања југословенске заједнице као социјалистичке самоуправне демократије равноправних народа и народности. С тим у вези мора се рећи следеће: теза по којој основна начела Устава од 1974. године јесу *eo ipso* исто што и систем социјалистичке самоуправне демократије аутентично изражених и обезбеђених интереса свих југословенских народа и народности, таква теза представља *еклатантан пример реалполитичке злоупотребе легитимности овога система, и то у циљу ретроактивног санкционисања властите позиције*. Ова блокада у саморазумевању југословенске заједнице испољава се још у једном виду: *југословенски став* о уставним променама у смислу конституисања политичке воље на нивоу Југославије као целине *не постоји* — тај ниво општости консеквентно је укинут уставним системом од 1974. године.

2. Вратимо се питању — Зашто је Устав од 1974. године *по себи* неприхватљив? Теза да је овај уставни акт принципијелно споран заправо подразумева то да су узроци наше свеопште кризе системски, и то у двоструком смислу речи: с једне стране, као *криза уставноправне државе*, дакле уставна криза у најосновнијем значењу, а са друге — што непосредно следи из првог — као криза институционализације основних начела југословенске заједнице; она се испољава пре свега као *системска криза договорног, партиципативног и рестриktivног федерализма*.

Уколико се можемо сложити с тим да устав представља акт који процедуралне услове за постизање консенсуса у његовом оригинарном значењу (дакле, не као сагласност свих) нормативно утврђује и прибавља им снагу права, тада се с пуно разлога можемо запитати — шта је основ важења Устава од 1974. године? Управо са овог становишта ваља Устав од 1974. године означити као принципијелно споран у односу на саме темеље југословенске заједнице у друштвено-историјском смислу. То је акт који дезинтеграцију овога друштва системски утемељује, он сам искључује уставну интеграцију Југославије као социјалистичке самоуправне демократске заједнице равноправних народа и народности.

Да је демократска интеграција на нивоу Југославије могућа само као вансистемска потврђују следеће одреднице уставног система од 1974 године:

прво, југословенски Устав принципијелно укида могућност конституисања политичке воље као воље већине — *демос* је заборављен, грађанина више нема; у односу на цивилизацијски достигнути ниво легитимације политичког одлучивања то је несумњиви корак уназад; *друго*, заштита мањине постаје одређујући принцип уставне процедуре, а не његов неопходни коректив; *треће*, национални интерес као *саморазумљива* политичка вредност, бива уставноправно промовисан у непробојни, монолитни бедем који не трпи никакво демократско разлагање унутар себе

на ниво појединачног — грађанина — а истовремено догматски истрајава као противник могућности за аутентично конституисање општости на југословенском плану.

Из ових темељних начела изведен је систем југословенског федерализма који данас имамо. Он најупечатљивије разголићује уставну кризу ове земље. Јер, проблеми федерализма јесу у ствари проблеми уставне државе која подразумева немогућност блокаде у одлучивању упркос израженој вољи већине. Федерализам и није могућ другачије него као уставна држава — један органско-функционални облик вертикалне равнотеже власти у којем се њени носиоци на различитим нивоима узајамно ограничавају и контролишу.

Међутим, југословенски федерализам се данас без зазора може означити као *невешто прикривена вертикална квантификација моћи*. Темелно реконституисање југословенске федерације, довршено Уставом од 1974. године, *in nise* је отворило питање будућности ове земље; оно није представљало пуко „демонтирање, односно федерирање“ федерације — како се то често говорило, а данас нас на то подсећају. *Тада је заправо на делу било демонтирање југословенске заједнице као такве*. Од тада, Југославија постоји само онолико и онако колико и како се о томе договоре њене федералне јединице, укључујући и покрајине. Према томе, *Устав уопште није конституисао југословенску заједницу, он је само пружио уставни основ да се она стално изнова договара, уговара, усглашава...* Зато је оваква Југославија *недовршена држава*, како је то с правом недавно написао један наш колега. И то је њен кључни проблем, који суштински надилази питање (не)ефикасности у одлучивању и дилеми „федерација-конфедерација“. Отворена је могућност договорне интерпретације основног, федералног уговора, оног на чијим је темељима успостављена свака федерална заједница, па и ова наша. Ако заједницу договорно производимо, зашто не бисмо договорно тумачили и њене темеље?! И ми данас присуствујемо сталном отварању и пропитивању самих темеља нашег федералног уговора. Резултат је јасан: интерпретацијски консенсус о Одлукама II заседања АВНОЈ-а — могућ само као политички — није на видiku, напротив, разлике се само продубљују!

Стога и желим да закључим тезом коју сам већ назначила, радикализујући је сада као питање:

Не одумире ли с Уставом од 1974. године — уместо државе — будућност Југославије?!

др Јовица Тркуља,
доцент Правног факултета у Београду

МАРГИНАЛИЈЕ О УСТАВНИМ ПРОМЕНАМА

Ове јавне расправе о уставним амандманима личе у великој мери на ситуацију из познате библијске легенде. Наиме, кад је Бог створио Еву из Адамовог ребра, онда му је рекао: „Ево ти Адаме Ева и изабери себи жену“! Адам је „бирао“, али пошто је била само једна Ева он је, наравно, њу „изабрао“ себи за жену.

Наши уставотворци (по интерцији времена у којем су властодржци имали легитимитет божијих изасланика) поступају умногоме слично: „Ево вам уставни амандмани и изаберите себи устав“. Јасно је, докле сеже наша слобода у бирању и мењању устава и какви су оквири за научно пропитивање основе и смисла тих промена.

Отуда треба одати признање организаторима овог Скупа који су луцидно уочили ове чињенице, те су данашњу расправу формулисали, не као научни скуп (што је било за очекивати), већ као *саветовање*. Ипак,