

др Павле Николић,
редовни професор Правног факултета у Београду

ПРИЛОГ ПИТАЊУ ОДНОСА УСТАВА СР СРБИЈЕ И УСТАВА ПОКРАЈИНА

У комплексу виталних проблема међусобних односа СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина које се налазе у њеном саставу, посебну пажњу привлачи однос Устава СР Србије и устава социјалистичких аутономних покрајина. Важност овог питања произлази, пре свега, из чињенице што је реч о највишим правним (и политичким) актима Републике и покрајина па, самим тим, и из чињенице што се овим актима уређују статусна и друга питања, као и међусобни односи Републике и покрајина. При томе, важност овог питања није знатније умањена тиме што се неке темељне одредбе о положају покрајина уопште налазе у Уставу СФРЈ.

Основу разматрања питања међусобних односа Устава СР Србије и устава покрајина чине две неспорне констатације. Прво, СР Србија као федерална јединица у федеративном уређењу Југославије има својство државе, а то својство, по природи ствари, немају покрајине. Друго, СР Србија као држава није федеративно уређена, те покрајине нису, нити могу да буду федералне јединице у СР Србији, па се и односи Републике са покрајинама у њеном саставу не могу схватити као односи са федералним јединицама.

Међутим, Устав СР Србије од 1974. који регулише свој однос са уставима покрајина о томе не води рачуна, па односе са уставима покрајина утврђује на начин како су утврђени односи Устава СФРЈ и устава социјалистичких република (и покрајина) што представља, практично, вештачко преношење решења из Устава СФРЈ, тј. пресликавање односа у федерацији.

1. — Питање које се као претходно неизбежно поставља је питање карактера устава покрајина. Наиме, нужно се намеће питање — у ком својству, а у одсуству својства државе, покрајине имају као свој највиши и основни акт устав?

Као што је познато, устав се у држави јавља као највиши општи правни акт у правном поретку те државе којим се регулишу, по правили, основни елементи њеног уставног система и зајемчују права и слободу човека и грађанина. На тај начин, устав се и појављује као еманација државе и њене моћи, као што и служи организовању и заштити поретка у тој држави и интереса владајућих друштвених снага. Другим речима, устав је израз суверенитета државе и испољава се у њеном праву да успостави целокупни уставни систем, као и сам правни поредак и да их својом силом обезбеди и заштити.

Социјалистичке аутономне покрајине у нашем савременом уставном и друштвено-политичком систему нису успостављене као државне творевине, па то својство и немају, а теоријски гледано, аутономне јединице у једном децентрализованом уређењу својство државе и не могу да имају, јер ако би то својство стекле, онда не би биле аутономне јединице. Према томе, покрајине нису суверене, па не могу ни имати право да успостављају сопствени уставни систем, као ни правни поредак, права и слободе, и сл. Уставни систем и правни поредак покрајине су делови уставног система и правног поретка државе у чијем се саставу налазе, а то је СР Србија, а преко ње и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. То онда јасно говори у прилог закључка да покрајине не могу имати статут или неки други сличан акт као свој основни акт. Давање покрајини права да доноси свој устав је очигледно ствар политичког опредељења и волунтаризма, а не уставноправног и теоријског резона.

2. — Чињеница да покрајине ипак имају своје уставе које самостално доносе, намеће потребу да се извесна питања расправе.

Прво, Устав СР Србије (чл. 226) прописује да покрајински устав не може бити у супротности са Уставом СР Србије. У поређењу са термином „сагласност“ (који, начелно гледано, претпоставља хијерархијски однос између одређених аката у јединственом правном поретку), употребљен је блажи израз „не може бити у супротности“, који се употребљава за одређивање односа Устава СФРЈ и устава социјалистичких република (додуше, и аутономних покрајина, што је наравно неадекватно). На тај начин, решење предвиђено за федералне односе, Устав СР Србије је некритички пренео и на односе у СР Србији.

С обзиром да устав покрајине није устав државе, а ни устав федералне јединице, као и с обзиром на то да су социјалистичке аутономне покрајине у саставу СР Србије са статусом аутономних социјалистичких самоуправних демократских друштвено-политичких заједница (чл. 291. Устава СР Србије), однос Устава СР Србије и устава аутономних покрајина мора да буде друкчији и примерен карактеру СР Србије као државе и поменутом карактеру покрајина. Као устав државе, Устав СР Србије успоставља јединствени уставни систем и јединствени правни поредак у границама СР Србије, те са њим, као *lex superior*-ом читаве Републике (државе), уставни покрајина морају бити у сагласности. Додуше, овакво резонување тим пре би требало да важи за однос Устава СФРЈ и устава покрајина. Међутим то је ствар самог Устава СФРЈ, а о томе се у овом напису не расправља.

Друго, Устав СР Србије није предвидео механизам контроле над уставима социјалистичких аутономних покрајина, тј. начин и ефекте утврђивања да ли је устав покрајине „у супротности“ са Уставом СР Србије.

Устав СР Србије (чл. 402) је само прописао да Уставни суд даје мишљење Скупштини СР Србије о томе да ли је покрајински устав у супротности са Уставом СР Србије. Тако је и у овом случају Устав СР Србије некритички преузео решење из Устава СФРЈ који је наложио Уставном суду Југославије да даје своје мишљење Скупштини СФРЈ о томе да ли је устав социјалистичке републике (и покрајине) у супротности са Уставом СФРЈ. Иначе, мишљење које даје Уставни суд СР Србије Скупштини СР Србије о поменутој „супротности“ не изазива никакве стварне ефекте. Мишљење Уставног суда нема никакву обавезну снагу, а Скупштина СР Србије не располаже никаквим санкцијама у односу на устав покрајине који је „у супротности“ са Уставом СР Србије.

Према томе, у уставном систему Социјалистичке Републике Србије не постоји начин да се уставноправним путем реши „спор“ између Устава СР Србије и устава аутономних покрајина, тј. да се утврди и отклони „супротност“ устава аутономних покрајина Уставу СР Србије. Карактер међусобних односа Републике као државе и аутономних покрајина као аутономије претпоставља, међутим, право Републике да врши контролу над уставима покрајина и да одговарајућим правним санкцијама уклони „супротност“ ових устава Уставу Републике у оквиру поступка утврђеног овим Уставом. Уосталом, принцип уставности и владајућа права то императивно налажу. То тим пре у условима непостојања приоритета Устава Републике у односу на уставе аутономних покрајина. Наиме, у Уставу СР Србије није предвиђено да се у случају „супротности“ покрајинских устава Уставу СР Србије примењује овај последњи.

Решење које се само по себи намеће јесте успостављање уставно-судске контроле. То практично значи да би Уставном суду Србије требало дати овлашћење (ставити у надлежност) да доноси одлуку о томе да ли је устав покрајине „у супротности“ са Уставом СР Србије, као и да у том погледу изриче одговарајућу правну санкцију. Међутим, не би било неприхватљиво, имајући у виду спровођење скупштинског система у Републици, да то чини и Скупштина СР Србије. Разуме се, овакво решење било би поготово примерено случају отклањања „супротности“ покрајинског устава Уставу СФРЈ, што није предмет ове расправе.

Треће, иако се непосредно не тиче односа Устава СР Србије и покрајинских устава, пажњу привлачи постојеће уставно решење (Устав СР Србије, чл. 427-431), по коме о промени Устава СР Србије одлучује Скупштина СРС, а ако се промена тог Устава односи на питања од интереса

за Републику као целину, онда је потребна и сагласност покрајинских скупштина.

Оваквим решењем се на најнепосреднији начин пренебрегава статус и својство Републике као државе, као што се гази и оригинално и искључиво право Републике да врши уставотворну функцију на својој територији. Наиме, поменуто право покрајинских скупштина ограничава право Скупштине СР Србије да у својству највишег органа власти врши промену Устава Републике. С обзиром да учешће покрајинских скупштина у промени Устава СР Србије давањем сагласности има карактер вета, покрајинске скупштине су у могућности да спрече промену републичког Устава. У систему који функционише као систем државе, овакво решење је неприхватљиво. Разуме се, тим пре је неприхватљиво важеће уставно решење о учешћу покрајина у промени Устава СФРЈ са значењем односно ефектима вета. Но, као и у претходним случајевима, ни ово питање није предмет расправе о овом напису. Промена Устава СР Србије, с обзиром на све што је наведено, могла би бити — без двоумљења — само у искључивој надлежности Скупштине СР Србије која представља целу Републику и њен је највиши орган.

*

Напуштање односно измена наведених уставних решења која се тичу међусобних односа Устава СР Србије и покрајинских устава би, по свему, одговарало природи и положају Републике као државе и статусу аутономних покрајина као аутономије, као што би допринело и потпунијем остварењу ових њихових својстава.

*др Ратко Марковић,
редовни професор Правног факултета у Београду*

СПЕЦИФИЧНОСТИ УСТАВНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА СР СРБИЈЕ КАО ФЕДЕРАЛНЕ ЈЕДИНИЦЕ

Један од три закона федералног државног уређења, поред „закон аутономије“ и „закон партиципације“, је и „закон једнакости“ свих јединица од којих је састављена федерална држава. Као што су сва деца једнака родитељима, тако су све федералне јединице формално једнаких права у федералној држави — независно од броја становника, територијалног пространства, привредне развијености, историјске прошлости. Симбол тог јединства у федерацијама је горњи дом федералног парламента, у којем су на паритетном начелу представљене јединице федерације. Ово начело негирао је једно кратко време свог важења Устав Индије од 1949 (односно решење је у том Уставу измењено већ 1956), предвидевши за федералне јединице неједнак статус у федералној држави у зависности од тога у коју је од три постојеће групе, набројане у додатку Устава, односна федерална јединица била разврстана. Ипак ово решење није изазвало већи компаративни интерес, нити је послужило као основ за теоријско уопштавање искуства федералних држава, јер Индија по том, и данас важећем Уставу, у уставноправној теорији важи као квази-федерална држава.

Израз ове једнакости федералних јединица у федералној држави је и тај што све оне у подједнакој мери уживају право својствено једино овом облику политичко-територијалне децентрализације — право на самоорганизовање. То право значи да федералне јединице саме себи, у границама основних начела федералног устава, прописују организацију, да су њихови органи оригинални. Разуме се, право на самоорганизовање не може се схватити буквално. Јер, буквално схваћено, оно значи право политичке заједнице да самостално одређује своју надлежност и орга-