

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 „закона аутономије“ и „закона 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. Символ 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-

низацију. Политичка заједница која поседује оба ова права има сувереност у формалноправном смислу, државну сувереност. А федералне јединице, сасвим извесно, не могу уживати прву компоненту права на самоорганизовање, јер је њихова надлежност, ма како била широко одређена, ипак одређена у федералном уставу (свеједно је при том да ли таксативном еnumerацијом, што је ређе, или генералном клаузулом у облику претпоставке надлежности федералних јединица, што је чешће). за чију се промену у федерацијама никада не тражи сагласност свих федералних јединица. Због тога федералне јединице у федералној држави уживају делимично право на самоорганизовање (осим уколико се за промену федералног устава не тражи сагласност свих федералних јединица). Но, право на самоорганизовање ограничено је федералним јединицама и у другој компоненти, пошто федерални устав садржи бар општа начела организације власти федералних јединица. Оно што је битно у вези с правом на самоорганизовање федералних јединица је да је оно у једнакој мери доступно свима њима, а да при том истоветна ограничења тога права може одређивати само федерална уставотворна власт, као непосредно старија од власти федералних јединица. То је право негирано, уколико његово вршење ограничавају ужи политичко-територијални колективитети у оквиру федералне јединице, каквих примера у историји федерације, будући да су супротни логици федералног уређења, до уставних амандмана од 1971. на Устав СФРЈ од 1963. није ни било.

Посебно су осетљиве на поштовање ових законитости федералног уређења федералне јединице формиране на основу етничких критеријума, каквих је данас у свету свега неколико, међу којима, по чистој примени тих критеријума, предњачи наша федерација. У нашем уставу федералне јединице, социјалистичке републике, најпре су одређене као националне државе, тј. државе засноване на суверености народа (нације), и као социјалистичке државе, тј. државе засноване на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи. Та своја својства републике разрађују у својим уставима. Сем многонационалне Босне и Херцеговине, све наше републике дефинишу се као државе према националном обележју, у том смислу што су националне државе једног народа, без обзира у којој републици он живео, али и других југословенских народа, па и народности који живе баш у тој републици. Својство републике као „социјалистичке самоуправне демократске заједнице“ из Устава СФРЈ, тј. као државе у одумирању, више је идеолошко-политичког и програмско-декларативног карактера, оно се непосредно нормативно у Уставу СФРЈ и у републичким уставима не операционализује, и више има за сврху да обавезе политичке чиниоце да се њиме као политичким идеалом руководе у својим политичким акцијама.

У Уставу СР Србије ова наша Република дефинисана је као „држава српског народа и делова других народа и народности који у њој живе и остварују своја суверена права“ (чл. 1). Сагласно теорији федералног уређења, ова Република, требало би једнако као и друге републике да ужива право на самоорганизовање, право на самостално вршење одређених функција државне власти („закон аутономије“) и право да као таква буде представљена у федералним органима, пре свега уставотворном и законодавном („закон партиципације“). СР Србија, међутим, ниједно од ових права не може вршити на целој својој територији, него само на делу који преостаје од територија на којима су конституисане аутономне покрајине, који је „ван“ територија аутономних покрајина. Тај део је један уставноправни торзо, он уопште није уставно конституисан, јер по себи не представља посебну друштвено-политичку заједницу, још мање може представљати државу-републику. Такво државно уређење није, међутим, установљено Уставом СР Србије него Уставом СФРЈ, чиме је ова Република деградирана у односу на друге, декомпонована на три различита уставноправна подручја, од којих два имају потпуно одређен статус, док је треће по свом фактичком статусу блиско оним двома, премда никако изједначено с њима, пошто замашан део својих функција врши под њиховом tutelом. Од јединства ове Републике у уставноправном смислу остала је само њена територија, која је према Уставу СР Србије „јединствена и сачињавају је територије данашњих општина

утврђене законом” (чл. 3). Одатле произлази, да за разлику од других република које су националне државе, СР Србија то није, јер иако у њеном Уставу пише да је она држава српског народа, стварно, на територији СР Србије тако нешто не постоји, јер у тој Републици суверена права остварују становници три различита територијална подручја.

СР Србија, пре свега, као целина, не ужива право на самоорганизовање. Њој је већ савезни Устав наметнуо решење према коме аутономне јединице које су у њеном саставу имају свој устав и своје законе, своје врховне и уставне судове и истовремено изједначио те акте и институције, у односу према одговарајућим савезним актима и институцијама, с одговарајућим републичким актима и институцијама. Уз то је савезни Устав прописао да су аутономне покрајине, које су једино у саставу СР Србије, као такве, преко и поред СР Србије, непосредно представљене у федерацији с једнаким правом гласа као и остатак СР Србије „ван” покрајина када се у савезним органима одлучује на начелу једногласности. Корак даље у самоликвидирању права на самоорганизовање учињен је у Уставу СР Србије када је прописано да се ни такав, у условном смислу устав, не може променити без сагласности скупштина аутономних покрајина. Тиме је наводна „држава српског народа” преобраћена у кондоминијум федералног уставотворца, с једне, и уставотворних органа аутономних покрајина, с друге стране. Услов да СР Србија, у мери као и друге федералне јединице у југословенској федерацији ужива право на самоорганизовање је да се аутономни делокруг аутономних покрајина сведе у теоријске и логичке границе појма територијалне аутономије, јер у нас доиста нема, у поређењу с примерима територијалне аутономије у свету, разлога за њихово пробијање и да се уставотворна власт СР Србије, исто као и других република, учини независном и оригинерном, како од стране савезног уставотворца, као и код других република, а поготово од политичким критеријумима исфорсираног покрајинског „уставотворца”. У границама савезног Устава, СР Србији мора се омогућити да самостално врши уставотворну власт. Без такве власти СР Србија није нити може бити „држава српског народа”. Свако условљавање вршења те власти сагласношћу аутономних покрајина, при онаквој генусној дефиницији републике из савезног Устава ограничење је и повреда права на самоопредељење српског народа. Као и у другим републикама (с поменутих изузетком Босне и Херцеговине), и у СР Србији један је матични народ, па стога ни у тој Републици, као ни у другим, нема никакве социолошке основе за плурализам уставотворца. Уставотворна власт производ је државности, а ова права народа на самоопредељење.

Услов за гарантовање права на самоорганизовање СР Србији, као и другим републикама, је свођење аутономног делокруга покрајина на самозаконодавце на њиховој територији, при чему би се њихов законодавни делокруг морао таксативно одредити у Уставу СР Србије. У границама тог делокруга, оне би уживале извршну и судску функцију. Да истакнемо још једаред, нема никаквог оправдања покрајинама додељивати уставотворну власт. Ако би се симболично, због специфичног националног састава тих друштвено-политичких заједница, највиши правни акт покрајина тако и називао, према да то нема никаквог озбиљног уставноправног основа, јер је уставотворност непосредан рефлекс државности, тај акт би морао да иде на потврду највишем органу власти Републике у чијем су саставу покрајине. Не заборавимо да од федерација у свету у Индији чак ни федералне јединице немају уставотворну власт, а да у швајцарској федерацији, која је настала агрегацијом дотад независних држава (наша федерација настала је деволуцијом дотле јединствене државе) и која у свету федерализма не важи за централизовану федерацију — кантони морају своје уставе поднети на потврду Савезној скупштини и да ти уставни не смеју садржати ништа што би било супротно савезном уставу. Оваквим статуирањем покрајинске аутономије отпала би у овим друштвено-политичким заједницама покрајинској аутономији потпуно непримерна уставносудска функција, која је механички продукт покрајинске уставотворне власти, и њена институционализација у облику уставних судова, као и такви епифеномени садашње покрајин-

ске квазидржавности, какви су председништво и савет покрајине. Контролу законитости у покрајини вршили би судови по систему екцепције илегалности.

Тек под тим условима у СР Србији васпоставио би се тзв. закон аутономије, тј. она би могла да врши функције државне власти федералне јединице на целој својој територији, а не само на делу који је „ван“ територије покрајина. Додуше, она ни тада не би била изједначе на по обиму овлашћења појединих функција власти с осталим републикама које у свом саставу немају аутономне покрајине. Но, она нити може нити треба да буде у реченом смислу изједначена с другим републикама. Самим тим што су покрајине самозаконодавци на својој територији, Република Србија не може вршити законодавну власт у целини на целој својој територији. Али, та чињеница само треба да буде елемент демократског државног уређења те Републике, одговарајућег уставноправног валоризовања посебности одређених територијалних подручја у њој. Шта ће и колико ће покрајине уредити од својих специфичности својим законима то треба да одреди Устав СР Србије. Само је под тим условима покрајина елемент демократичности државног уређења те Републике. Али, ако савезни устав пропише претпоставку законодавне надлежности на територији покрајина, које су у саставу СР Србије, у корист покрајина, а Републику учини на целој њеној територији законодавцем по остатку, онда покрајина постаје ривал и конкурент републици. Аутономне покрајине тако од елемента демократизовања државног уређења постају баук тог уређења. Тако смо данас дошли дотле да се другим републикама просто прети оваквим аутономним покрајинама, што се лепо види по томе како предлоге да се на подручјима република, где за то постоје одговарајући друштвени и историјски услови, конституишу аутономне покрајине доживљавају тангиране републике.

Шта је, дакле, потребно учинити, да би СР Србија могла несметано вршити функције које јој по уставу припадају на целој својој територији, уважавајући при том, разуме се, чињеницу да у тој Републици постоје две аутономне покрајине. Као и у свакој другој у свету постојећој држави с територијалном аутономијом, претпоставка законодавне надлежности у СР Србији, као нефедералној, просто држави, мора бити у њену корист, док би се законодавни делокруг аутономних покрајина, везан за специфичности њиховог подручја, таксативно одређивао у Уставу СР Србије. У свим другим законодавним областима важио би закон републике. Овако, данас на територији СР Србије постоје три врсте републичких закона, а међу њима су најмалобројнији они прави републички закони који важе на целој територији Републике, јер су изузетак од правила да се у тој Републици на територији покрајина законодавна материја уређује покрајинским законима, а на територији „ван“ покрајина републичким законима који важе само на том од покрајина преосталом уставноправно недефинисаном делу републичке територије. Тако у СР Србији имамо три врсте републичких закона, при чему и свака покрајина има своје покрајинске законе. Као да се тиме пркоси Тацитовој мудрој изреци: *Corruptissima res publica plurime leges* — што гора држава тим више закона. Покрајински закони би морали бити у сагласности с републичким законима, о чему би водио рачуна републички уставни суд. Претпоставка надлежности и одговорности за извршавање републичких закона морала би бити у корист републичких, а никако покрајинских органа. Ови би извршавали покрајинске законе и одговарали само за извршавање својих, покрајинских закона. У случајевима када републичке законе не извршавају непосредно републички органи, ови би морали бити снабдевени одговарајућим правним средствима путем којих би у свако доба могли да обезбеде ефикасно извршавање републичких закона.

У складу с уставним начелом једнакости грађана, покрајинска аутономија никако не би могла обухватити судску власт. Покрајине нису државе и оне не могу коначно и без права обраћања грађана на врховни суд Републике у чијем су саставу покрајине вршити судску власт. Судска функција тесно је везана за државност, својство које аутономне по-

крајине не поседују, па отуда врховни судови аутономних покрајина не могу бити самостални од Врховног суда Србије, у смислу да се пред њима правноснажно завршавају судски поступци у свим правним областима. То доводи до тога да се Врховни суд Србије своди на врховни суд на територији ове републике „ван“ покрајина, при чему тај део територије републике не само што не поседује државност него уставноправно уопште није ни конституисан. То даље значи да за разлику од других република СР Србија као држава нема свој Врховни суд с ингеренцијама на целој територији те републике. Врховни суд Србије нема инстанциону надлежност у односу на покрајинске врховне судове, и то како у вези с редовним тако и у вези с ванредним правним средствима. Институција посебног вела које се данас према Уставу СР Србије (чл. 423, ст. 2) ообразује у Врховном суду Србије на начелу паритетне заступљености судија Врховног суда Србије и врховних судова аутономних покрајина ради обезбеђивања јединствене примене републичких закона од стране врховних и виших судова у Републици и решавања сукоба надлежности између судова са подручја врховног суда аутономне покрајине и Врховног суда Србије, понижавајућа је за СР Србију, јер су на тај начин аутономне покрајине у том већу заступљене са две трећине судија, што им омогућује да судску власт врше и у тзв. ужој Србији. Тако је СР Србија, када је у питању вршење судске функције, чак у подређеном положају у односу на аутономне покрајине које су у њеном саставу. Стога ову институцију ваљало већ приликом ове уставне промене напустити, а функцију обезбеђивања јединствене примене републичких закона који важе на целој територији СР Србије поверити Врховном суду Србије. те законе доноси Скупштина СР Србије, па је логично да највиши суд те републике обезбеђује и њихову примену класичним правним инструментима као што су ванредна правна средства и начелни ставови и правна мишљења. Како ствари данас стоје, Врховни суд Србије има мање овлашћења (одн. уопште их и нема) за обезбеђивање јединствене примене републичких закона који се примењују на целој територији СР Србије него Савезни суд за обезбеђивање јединствене примене савезних закона.

Већ смо истакли да је једно од основних обележја федералног државног уређења „закон партиципације“ — представљање, најчешће једнако, свих федералних јединица у федералним органима, најпре у уставотворном и законодавном. Тако је и у нашој федерацији. Али, поред совјетске федерације, наша федерација је једина у свету у којој су у федералним органима непосредно као такве представљене и политичко-територијалне јединице ниже од федералних јединица. У нас су то аутономне покрајине, које су у федерацији представљене независно од СР Србије и које као самостална делегација или преко одговарајућих својих органа учествују у вршењу уставотворне, дела законодавне и дела извршне функције у федерацији на начелу једногласности. Дакле, оне су ту потпуно изједначене с Републиком у чијем су саставу, одн. тада је та Република сведена на део који је „ван“ покрајина.

Међутим, нема никаквих историјско-социолошких разлога, а поготово теоријскоправних основа, да покрајине у Југославији буду посебно, мимо Републике у чијем су саставу, представљене у савезним органима и да као такве учествују у њиховом раду. У покрајинама не постоји социолошка основа за такво решење, ако се полази од историјске истине да су федералну Југославију створили југословенски народи по основу свог права на самоопредељење и од социолошке чињенице да у покрајинама живе или југословенски народи који су право на самоопредељење већ остварили конституисањем својих националних држава и удруживањем ових у федералну заједницу држава југословенских народа, или народности чије су матичне нације право на самоопредељење оствариле ван СФРЈ, конституисањем одговарајућих националних држава, а које су народности, иначе у СФРЈ, у правима изједначене с југословенским народима, с тим што немају као такве и за народе према нашем уставу дискутабилно право на отцепљење. А будући да је реч о врсти децентрализације, која се у теорији одређује као политичко-територијална аутономија,

покрајине никако не би могле бити као такве представљене у органима власти републике у чијем су саставу, док би још мање могле учествовати преко својих органа у вршењу појединих функција државне власти те Републике, СР Србије. Пренебрегавање овог суштинског језгра у појму територијалне аутономије, довело је СР Србију у, с уставноправног гледишта, апсурдну ситуацију, јер та Република не може чак ни свој устав променити без сагласности покрајинских скупштина.

Понуђени Нацрт амандмана на Устав СФРЈ и Предлог за промену Устава СР Србије и не покушавају да отклоне указана апсурдна решења у вези с уставним положајем СР Србије. Као и у другим областима које су предмет амандманског иновирања устава, и овде се врше само ситне поправке постојећих уставних решења, врше промене у уставу, уместо промене устава. Нахерена и паду склона уставна зграда само се споља кречи, уместо да се на новим темељима подиже нова. Штавише, порођајне муке у вези с променом Устава СР Србије трају још увек, јер његова „промена“ још увек није одмакла даље од „предлога за промену“, а по свему судећи на свет ће, на жалост, доћи мртворођенче. Не виде се, међутим, користи од таквих подухвата. Јер, поправља се ствар која још увек може корисно да послужи, а када се истроши, када више није за употребу, та се ствар одбацује и замењује новом. Јасно је да досадашње решење уставног положаја СР Србије више није за поправку, њега је поразио сам живот извукавши из њега сваки логички сми сао. Оно је готово све време свог важења било, а данас је то више него икада раније, „јабука раздора“ у тој Републици, што није без последица ни по јединство Југославије. Без решења овог питања нема разрешења перманентне кризе уставног уређења Србије. Зар треба и у таквој очигледној ситуацији чекати да се постигне једногласност у томе да је та ситуација таква да се мора променити? Управо је ово један од најбољих примера колико је једногласност погубан метод одлучивања у сложеној држави када њени делови нису у стању да виде даље од својих уских, себичних интереса и колико је то стална опасност по опстанак државе. У таквој ситуацији нема легитимнијег „спаса отаџбине“ од ус тавотворног референдума.

Поставља се питање шта данас уопште значи тема „уставни положај СР Србије“ када тако нешто, у светлости изложених уставних решења, једва да постоји? Уставноправно СР Србија није јединствен појам, она обухвата три посебна уставотворца, три једна од другог независна законодавца, три самостална врховна суда, три иста таква уставна суда, три колективна шефа државе и сл. С гледишта свог сопственог Устава, СР Србија је једна земља са три господара. Тако је СР Србија јединствена међу републикама — чланицама југословенске федерације: то је Република с највећом количином државне власти на својој територији. Као што је и до сада бивало у историји, од таквог и толиког многовлашћа страдао је понајпре народ. Мноштво власти по дефиницији је сиромаштво демократије и слободе.