

др Александар Бурђев,
редовни професор Правног факултета у Новом Саду

НЕКА ПИТАЊА ОДНОСА УСТАВА СР СРБИЈЕ И УСТАВА ЊЕНИХ АУТОНОМНИХ ЈЕДИНИЦА

Нацрти уставних амандмана и досадашњи резултати јавне расправе о њима, односе у СР Србији, која у свом саставу има аутономне јединице, очигледно постављају на нове основе. У центру пажње су релације између делова и целине, а тиме и односи између Устава Републике и устава аутономних јединица. Шира југословенска (па и светска) јавност је овим током ствари прилично изненађена, пре свега због чињенице да припреми предлога предложених промена није претходила нашем систему својствена „критичка анализа“ остваривања јединства и заједништва у Републици, као и остваривање пројектованог концепта аутономности покрајина. Но, ерупција одредеља најширих слојева народа у великој мери је надоместила укалупљене оквире наших критичких анализа.

Разматрање односа између устава ширих друштвено-политичких заједница, немогуће је целовито извести, без претходног елаборирања суштине концепта самоуправног федерализма. Самоуправни федерализам је битна карактеристика савременог југословенског федерализма која произлази из његовог вишенационалног обележја. Тај концепт самоуправног федерализма, који је доктринарно постављен и у савезном Уставу назначен, нема, своју ширу разраду у уставима република и покрајина. То је свакако озбиљан недостатак у садржини и концепцији републичких и покрајинских устава. У садашњој фази промена устава СР Србије овај недостатак постаје озбиљна мана. Нисмо у могућности да односе на нови самоуправни начин схватамо, него их превазиђеном и формално-правном логиком тумачимо.

Подсетио бих на значајну мисао Е. Кардеља, да „равноправност и самосталност не смемо третирати на етатистички начин, тј. само као поделу државних надлежности. То је метод и приступ буржоаског национализма. У нашем систему та се равноправност и самосталност битно проширују самоуправним карактером друштвено-политичких заједница. Стога, са правом говоримо да појам класичне федерације већ одавно не одговара стварној садржини односа међу нашим републикама и аутономним покрајинама, јер су њихова самосталност, права и надлежности несравњиво шири...”

Наше политичке и правне науке више пажње посвећују држави и њеним функцијама, него разради концепта југословенског самоуправног социјалистичког федерализма. Југословенски федерализам је квалитативно различит у односу на познате облике федерализма у свету. Развитак самоуправљања, трансформација свих друштвених односа и одумирање државних функција на свим нивоима политичко-територијалног организовања, условљавају нове садржаје, облике, структуру и оквире нашег федерализма. На то су посебно указивали бројни аутори. Стварала се једна нова школа и правна доктрина са којом је Југославија добијала

све већи углед у друштвеним наукама и свету уопште. Наша теоријска мисао указивала је на међузависност и условљеност самоуправљања и федерализма пуне националне равноправности народа и народности. При томе је подвлачен вишенационални и радничко-класни карактер југословенске федеративне заједнице.

Уношењем нових елемената у том правцу је иновирана дефиниција Југославије као савезне државе. Ти елементи су следећи:

1. као конститутивни субјекти федерације утврђују се, не само народи, већ и њихове републике, док се аутономне јединице — у саставу СР Србије — изражавају и као конститутивни елементи федерације;

2. учињен је покушај целовитијег одређивања федерације као социјалистичке самоуправне демократске заједнице радних људи и грађана;

3. јасно се одређује радничко-класни карактер федерације нагласком да је Југославија као савезна држава заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи;

4. слободно удружени рад, друштвена својина и самоуправљање радника у производњи и расподели друштвеног производа у ООУР-а и у друштвеној репродукцији у целини инкорпорише се у друштвено-економско уређење федерације и

5. Федерација као заједница добровољно уједињених народа и равноправних народа и народности представља њихову трајну заједницу и потребу сваког од њих, као и свих њих заједно.

Наведене особености друштвено-политичког и правног бића федерације, заједно са њеним функцијама и начином остваривања, значајно детерминишу односе у СР Србији која у свом саставу има асиметрично пројектоване аутономне јединице.

Међутим, уместо самоуправне интеграције удруженог рада Југославије дошло је до снажног испољавања политичког етатизма у републичко-покрајинским деловима. Самоуправни социјалистички продукциони односи је успео да радно-функционално и кохезионо повеже федерални политички систем. На таквој неинтегрисаној економској основи југословенски уставни и правни систем нити је представљао јединствену целину, нити пак збир посебних система, већ је функционисао као јединство специфичности и специфичност у јединству. Стога је интересантно покушати сагледати како се ови, у основи дисјунктивни процеси одвијају на подручју једне од федералних јединица, која је по много чему особена и сложенија од других федералних јединица.

У немогућности да се шире бавимо целином проблематике дисјунктивних и конјунктивних процеса у федерацији и федералним деловима, ограничићемо се само на проблеме уставотворне власти, односа између уставних докумената и дефинисања (дистрибуције) функција између федерације и федералних делова.

У разматрању актуелних уставних промена у СР Србији мора се позвати од принципа да радни људи, народи и народности остварују своја суверена права у општинама, републикама, односно покрајинама и федерацији.

Уставом СФРЈ дефинисана је основа за разграничење односа између федерације и република, односно аутономних покрајина. На основу

ових опредељења, извршена је дистрибуција надлежности која полази од тога да се у републикама и покрајинама остварују сва права и дужности, сем оних која су пренета да се у заједничком интересу врше од стране органа федерације.

Право СР Србије на доношење сопственог устава и законодавство, у оквиру утврђених функција Републике, спада у једно од њених фундаменталних суверених права. Међутим, поред федерације и федералних јединица у југословенском уставном систему, уставотворну и законодавну власт имају и аутономне покрајине, као елементи федерализма. Наравно, обим овлашћења аутономних покрајина у овој области је нешто смањен. у складу са укупном дистрибуцијом функција између ширих друштвено-политичких заједница.

Та извршена прерасподела функција која је санкционисана у уставним документима (федерација и републике, односно аутономних покрајина) резултат је политичког договора организованих субјектних снага. До тог договора, који не мора бити акт у формално-правном смислу, може се доћи на разне начине: плебисцитарном подршком, општом сагласношћу, компромисом и слично. На подлози усвојених решења, која се обично називају идејно-политичка опредељења, приступа се изради уставних текстова и правно-технички се формулише обим и садржине права и дужности друштвено-политичких заједница.

Досадашњи развитак уставности у самоуправној социјалистичкој Југославији, који је истина, још врло кратак, показује да формулације уставних одредби о функцијама федерације и република, односно аутономних покрајина непосредно зависе од квалитета, ауторитета и дужине важности договорених политичких решења. На ту чињеницу треба посебно указати, јер она умногоме објашњава положај и улогу правне науке и правне струке у процесу формулисања уставних норми. Наравно да се тиме не може умањити одговорност правника и значај језичке и правно-техничке обраде сваке уставне одредбе.

Једно од кључних питања битних за садашњи тренутак уставних промена и односе унутар СР Србије, тиче се карактера и обима уставотворне власти Републике. Обим и садржина уставне функције Републике непосредно утиче, на однос између уставних докумената Републике и покрајина.

У југословенском самоуправном федерализму уставотворна функција сваке републике ограничена је савезним Уставом. Федерални устав, то је основна претпоставка, у расподели функција према федералним јединицама, има исти однос. Значи, републике су формално-правно у једнаком положају према федералној држави коју сачињавају. Свака република има уставотворну функцију у истом обиму и садржини. Међутим, док је предмет устава сваке републике исти, дотле се садржина устава СР Србије (по обиму) разликује од устава других република. Садржина њеног устава утиче на обим суверености Републике и својство њене државности. До ограничења уставотворне власти Републике дошло је због врло широко постављене уставне власти аутономних јединица које се налазе у њеном саставу.

За СР Србију битно је видети колико је њена уставотворна власт ограничена у односу на постојање аутономних јединица. Класично, пре-

вазиђено и самоуправном социјализму непримерено схватање, указују да је уставотворна власт Републике ограничена чињеницом постојања уставотворних права покрајина. Са чисто формално-правног аспекта ово становиште се може прихватити, јер уставотворна права покрајине знатно ограничавају уставотворну власт Републике. Промена Устава СР Србије не може се извршити без сагласности скупштина аутономних покрајина које су у њеном саставу. Покрајине на тај начин могу онемогућавати сваку промену републичког устава.

Обим уставотворне власти аутономних јединица, у односу на уставотворну власт република, јасно се уочава већ у поступку доношења и промена Устава СФРЈ. У последњој алинеји преамбуле федералног Устава стоји да овај документ доноси Савезна скупштина уз једнаку сагласност скупштина република и покрајина.

Дакле, већ у моменту доношења савезног Устава, тражи се општа, пунa и једнака сагласност република, које су федералне јединице и покрајина које су аутономне јединице у саставу једне државне заједнице. Оваквим решењем уставотворац је хтео да изрази пуну равноправност свих народа и народности Југославије, већ у поступку доношења федералног Устава. Народи и народности тиме постају конституент федералне уставности, што је резултат њиховог учешћа у социјалистичкој револуцији, кооперативној социјалистичкој самоуправној изградњи и развоју социјалистичке самоуправне, на марксистичким основама засноване правне теорије. Наравно, да ови елементи битно другачије детерминишу југословенски социјалистички самоуправни кооперативни федерализам, његову уставност и односе између субјеката такве уставности. Сасвим је логично да се оваквим решењем проширује уставни легалитет субјеката федерализма. У томе је и основна разлика између класичне буржоаске и наше социјалистичке самоуправне правне доктрине о настанку, карактеру, односима и садржини односа у сложеној друштвеној заједници типа федерације.

У поступку промене Устава СФРЈ задржана је иста иновацијска теоретско-правна логика. Федералне јединице и елементи федерализма, имају у потпуности исти положај, јер се промене устава федерације не могу вршити без сагласности скупштина свих република и аутономних покрајина. У нашој правној теорији било је усамљених, а протеклих пар година, све чешћих мишљења да овакво решење може да буде прихватљиво само са политичког, али не и са правног становишта. У прилог логичко-правне неприхватљивости наводи се правно-техничка непрактичност и веома тешка применљивост у пракси.

Јавне расправе поводом промена у Уставу СР Србије могу да послуже као једна од илустрација за валидност наведене аргументације. Уставне промене у СР Србији из 1981. године протекле су без икаквих већих тешкоћа, а и сада би, да је благовремено дошло до одговорног демократског договора и нужне артикулације интереса. Уместо јединства акције, наступила је блокада државности од стране аутономних јединица као непримерених квази-државних субјеката.

За остваривање уставног положаја СР Србије као државе у федерацији од посебног значаја је улога, концепција и садржина њеног уста-

ва као основног правног и политичког документа. У немогућности да се шире бавимо овим питањем задржаћемо се само на односу Устава СР Србије и устава аутономних јединица. На основу члана 206. Устава СФРЈ утврђен је плурализам уставотворне власти у СР Србији. Ова одредба у теоријско-правном смислу тражи одговоре на два питања:

а) карактер међусобног односа три уставотворне власти у Републици и

б) обим државности који се фактички у аутономним јединицама испољава преко вршења уставотворне власти.

Чињеница је да савезни устав није дефинисао аутономне јединице као државе, већ као аутономне социјалистичке заједнице, али је исто тако и чињеница да је уставотворна власт аутономија проширила њихову оригиналну природу у правцу нежељене државности. У остваривању јединства и заједништва у Републици ова појава је веома очигледна, са сепаратизмом иреденте као крунским примером. Однос између једнаких докумената (устава Републике и аутономних јединица) неједнаких конституената федерације произлази из одредбе савезног Устава, по којој републички устав и покрајински устав не могу бити у супротности са Уставом СФРЈ. Иста логика преузета је и у члану 226. Устава СР Србије према којој покрајински устав не може бити у супротности са Уставом СР Србије. Ове, по суштини декларативне одредбе, како савезног, тако и републичког устава не садрже и правна, иначе неопходна средства за превазилажење могуће супротности. Штавише, покрајине на овај начин могу (што до сада нису користиле) да проширују институционалну самоорганизованост. Успостављени модел односа између устава различитих субјеката — који их доводи на исту раван — омогућава покрајинама да њихови уставни не морају бити у сагласности са Уставом државе у чијем су саставу, него једино не могу бити њему супротни.

Постојећи модел односа полази од уставног концепта друштвено-политичких заједница између којих не постоји однос надређености и подређености, као ни градације власти и самоуправљања. Између њих је постојала пуна аутономија самосталности статуса и надлежности, повезана јединственим основама друштвено-политичког система и друштвено-економских односа. Таква констелација односа између друштвено-политичких заједница стварала је и адекватне односе између њихових нормативних аката. Потискивање хијерархије у односима између друштвено-политичких заједница изражавало се и у одсуству хијерархије између њихових правних аката. Уставне претпоставке да би свака хијерархија правних аката и односа нарушила конзистентност система очигледно у пракси односа, унутар СР Србије, није доживела своју емпиријску верификацију.

Суверено право радног човека и грађанина које се изражава у Републици и покрајини, представља гаранцију више за кохезију, јединство и заједништво у датим сложеним етничким условима. Ово може да се схвати и као подстицај да припадници народности и на тај начин изражавају своју жељу и трајно опредељење да живе у социјалистичкој, самоуправној, савезној и збратимљеној Југославији.

Отуда и термин „конститутивни елемент федерације“ не значи „загађивање интелектуалне средине“, него супротно-недвосмислено изражавање и уставноправно формулисање воље народа и народности да живе

и раде заједно са припадницима и других народа и народности, а не само једног народа, како се то у крајњем случају може схватити. Као што ни новим државним творевинама не треба давати окамењене државно-правне форме, тако ни нове термине не треба подводити под неадекватне садржаје.

Стога треба извидити могућност да се термин конститутивни елемент дислоцира, али не и да се девалвира. Њему треба дати одговарајуће место, пре свега, у уставноправној науци, а на примерен начин и у позитивноправној уставној терминологији. Наравно, не да доводи у недоумице и ограничава државност Републике. Због тога очигледна је потреба за отклањањем свих термилошко-правних неслагања и несхватања, а пре свега у називима основних политичко-правних докумената. Разлика у бићу Републике као државе и специфичности аутономних јединица, као њених саставних делова, са очигледном међусобном историјском, културном и друштвено-економском диференцијом, указује и на потребу термилошког разликовања њихових докумената. Следећи ту логику размишљања, СР Србији, као и свакој другој федералној јединици, припада устав, а територијалној аутономији уставни закон.

Приликом одређивања структуре југословенског самоуправног федерализма, чини се упутним правити термилошке разлике између његових појединих субјеката. Очигледна је разлика између конститутивних субјеката и конститутивних елемената.

Конститутивне субјекте југословенског федерализма сачињавају социјалистичке републике, а конститутивне елементе социјалистичке аутономне покрајине. Између конститутивних субјеката и конститутивних елемената постоје очигледне разлике. Да их нема, треба их направити, ако су нејасне треба их уставноправно прецизно изразити. Заједничка обележја, која, поседују, треба развијати и на њима градити процес самоуправне интеграције и кохезије.

Те процесе може и мора да успоставља удружени рад и радничка класа као његов социолошки супстрат. Према томе аутономне јединице јесу и морају бити конститутивни елемент југословенске федерације и то данас више него јуче и сутра више него данас. Тиме се и уставноправно, а не само идејно-политички обезбеђује да се у њима не развијају процеси сепарације-иредентизма, пасивног отпора и други процеси, који нису у интересу Југославије као целине. Наравно да се начином њиховог представљања у организационој структури савезне државе, која је наднационална као што је и простор покрајине, могу отклонити ова решења која слабе ауторитет и државност републике као унитарне државе.

Наука уставног права, заједно са другим друштвеним наукама, у обавези је да понуди решења која неће значити кочење нужних уставних реформи Републике са покрајинама у својем саставу. У томе треба имати у виду две битне чињенице: да републике и покрајине као елементи федеративне структуре нису категорије истог уставноправног статуса и да су аутономне покрајине део друштвено-политичког система Југославије које доктринарно и уставноправно треба да задрже свој фактички револуционарни статус.