

*др Златија Ђукић-Вељовић,
ванредни професор Правног факултета у Београду*

ПРОТИВРЕЧНОСТИ УСТАВНОГ МОДЕЛА НОВЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Ситуација у којој се налазимо веома је тешка, у сваком погледу драматична. Историчарима остаје да утврде и објасне шта се и због чега догодило овој трагичној земљи. Деценијама смо уверавани у "светлу будућност" и "огroman међународни углед Југославије", да бисмо дочекали њен крах какав се није могао ни замислити. Оно што је већ данас сасвим јасно, то је да је распад Југославије дуго и плански припреман, а седамдесетих година успостављена је сигурна платформа разбијања већ начете федерације.

У овом тренутку треба да искажемо свој став о овоме што се сада догађа, са становишта наше струке, као што смо то и раније чинили. Налазимо се пред усвајањем устава Савезне Републике Југославије, па би требало да изнесемо своје мишљење о најважнијим питањима везаним за формирање нове федерације.

Прво што бих истакла је моје уверење да из историјских и етничких разлога стварање заједничке државе Срба и Црногораца представља логичан и неспоран чин. Управо исти разлози налажу да се темељно и вишестрано размотре кључна питања везана за уједињење два народа истог порекла, а у првом реду за облик будуће државе. Искуство неуспеле "авнојевске" вештачке творевине, такозване друге Југославије, и њени трагични исходи, опомињу и упозоравају да би понављање грешака значило увод у још теже ситуације с непредвидивим последицама. Идеја о уједињењу је, дакле, неспорна, али облик тог уједињења који се предлаже јесте споран и о њему треба разговарати, с обзиром на историјске и етничке моменте.

Стварање нове државне заједнице сложен је и значајан процес. Уставотворац инсистира на брзини при доношењу устава, објашњавајући то околностима у којима се налазимо, посебно потребом очувања континуитета и међународноправног субјективитета Југославије. Уколико би се на овај начин могао очувати државноправни субјективитет Југославије, уставотворчева журба би се могла разумети и подржати. Међутим, професор Милојевић, као стручњак за међународно право, тврди да за то нема основа. Уколико, заиста, нема шанси да се наглашени циљ оствари, поставља се питање оправданости не само прешироких тумачења важећих уставних принципа, већ и кршења како правила уставне процедуре, тако и неких општедржавних начела уставног права. Са становишта будућег функционисања заједничке државе пропусти

који се учине при њеном утемељењу представљају судбинско питање. Када све ово имамо у виду, долазимо до закључка да није добро што се с оваквом брзином ишло на доношење овог устава. Није добро ни што он није припремљен у ширем кругу стручњака. Исто тако, као велико оптерећење нове државе остаје чињеница да се српски народ није непосредно, референдумом, изјаснио о државном облику у којем ће реализовати своју давно признату државотворност. Уколико наведеним чињеницама придружимо и нека решења која предвиђа овај устав, морам да искажем своје страховање у погледу могућности рационалног функционисања нове федерације. У циљу обезбеђивања стабилнијих темеља и извесније перспективе те заједнице требало је, по мом мишљењу, ићи другачијим, сигурнијим путем у њеном стварању. Грешке учињене на почетку одредиће даље токове.

Теорија федералне државе компромис сматра њеним својством. Федерацији је страна идеја доминације, истиче један познати уставно-правни теоретичар. Ако се пође од ових својстава федерације, могло би се, по мом мишљењу, закључити да је код стварања федерације СР Југославије дошло до одступања од наведених постулата федералне државе. Компромиса има више него што је уобичајено у федералним државама, а доминација мањине прожима низ уставних решења којима се разрађује федерално начело. Компромиси су резултирали елементима конфедерализма, а доминација решењима која значе неправедност грађана и федералних јединица које конституишу будућу федерацију. Процес стварања ове федерације, како се то отворено говорило од стране одговорних субјеката, карактерисало је условљавање у погледу уставних решења и то од мањине, тако да се стиче утисак да није постојала иста спремност за уједињење код обеју страна (1), што је веома неповољно за будући живот федералне заједнице. Искуства федералних држава то потврђују.

Како се нови Устав налази пред непосредним усвајањем, пошто у понедељак треба да буде проглашен његов текст усвојен у две републичке скупштине, чини се да би шира расправа о конкретним решењима била несврсисходна. Стога бих само у најкраћим цртама означила решења која сматрам спорним са становишта стандарда федералне државе.

Пре свега, сматрам чудним и индикативним уставно решење којим се прокламује подељена сувереност у федерацији. Сувереност је, иначе, превазиђени критериј дефинисања федерације, и то сувереност у правном значењу. Чему враћање на овакво решење и каква је то федерација у којој мора да се њеним чланицама гарантује сувереност; да ли је то потврда нашег става о неједнакој спремности за уједињење. Елементима конфедерализма сматрам и решења којима се федералне јединице непосредно укључују у међународне односе. Наше претходно искуство и цена таквих уставних решења добро су нам познати.

Принцип једногласности код промене федералног Устава у појединим питањима има свој узор у канадском Уставу. Ипак, и у том

(1) На то упућују и неке изјаве које су се чуле на Уставном одбору Скупштине Србије.

погледу имамо сопствено искуство, довољно да га уставотворац далеко заобиђе. Има и других, очигледних или прикривених елемената конфедерализма, који су оставили дубоке трагове на нашем простору и које је требало што пре заборавити. Састав домова федералног парламента, као и начин одлучивања у њему, потврђују став о нарушавању начела равноправности субјеката федералне државе - грађана и федералних јединица. Ако се иде даље, па се претпостави прикључивање других потенцијалних јединица федерацији, дилеме и спорна питања око изгледа и функционисања ове федерације постају још озбиљнији и сложенији.

Уставотворац је очигледно уздржан и компромисан у утврђивању компетенција федерације. Листа федералне надлежности је рестриктивна, што не одговара тенденцијама у савременим федерацијама. Пажњу, поред осталог, привлачи чињеница да федерација не располаже правом да уређује бар основе федералних јединица, или, пак, да је у делокругу федерације само део кривичног законодавства. Да не бисмо даље илустровали, јер за то у овом тренутку нема потребе, закључили бисмо да је листа федералних компетенција у поређењу са савременим федерацијама рестриктивна и индикативна.

Посебну пажњу побуђује поступак промене савезног устава који се сада предвиђа. Једноставно речено, уставотворац се враћа непроменљивом уставу. Наиме, не предвиђа се решење за случај да предлог за промену устава не добије предвиђену већину савезних посланика у већима Скупштине, као и за случај да се не постигне сагласност скупштина република у питањима за која се та сагласност тражи. Уставом су предвиђена само одлагања промене за годину дана и то унедоглед. Несхватљиво је да се не предвиђа уставотворни референдум као познато демократско средство за промену устава.

Укључивање Савезног већа Скупштине СФРЈ у поступак доношења овог устава сматрам неприхватљивим, неуставним и нецелисходним решењем из низа разлога. У уставу нема основа за такво решење, те би стога истрајавање на њему значило негативно оптерећење за будућу државу у самом њеном старту. Има других познатих начина да се донесе нови устав. Било би прихватљивије и то да се поступак завршио усвајањем Предлога у републичким скупштинама, ако се већ није ишло путем уставотворне скупштине или уставотворног референдума. Ако нема времена за прихватање наших предлога у погледу других решења, остаје нам да упутимо поруку уставотворцу да одустане бар од проглашења Устава у Савезном већу.

На крају овог сумарног излагања, имајући у виду одређена решења која о облику будуће државе Југославије садржи Предлог устава, морам да искажем своје песимистичко осећање у погледу могућности успостављања стабилне и ефикасне федерације. Уосталом, нека од предвиђених решења оспорили смо и 1971. и, на жалост, живот је показао да смо били у праву.