

*др Владан Кутлешић,
Београд*

ФЕДЕРАЦИЈА ИЛИ КОНФЕДЕРАЦИЈА ПО УСТАВУ СРЈ

I

Ван спора је потреба да се, иако истина са кратке временске дистанце, анализирају решења Устава Савезне Републике Југославије са теоријске и практичне стране и да се укаже на његове евентуалне недостатке и потребу промене.

Но, пре тога је потребно учинити извесне суштинске и методолошке оградe које су претпоставка научној расправи, а које би можда за неко друго време од онога у коме смо, биле сувишне.

Прво, ова расправа се, ако претендује да буде научна, мора еманциповати од политике. Наиме, протекли период од доношења Устава СРЈ карактерише обиље расправа политичке и политикантске природе, чији су главни учесници управо нека најпознатија имена наше науке, у складу са формалним или неформалним функцијама које су заузеле у политичким партијама и државним органима. Ова претпоставка је неопходна не само зато што је сфера политике ван науке (јер се наука не бави аксиолошком страном стварности), већ и због тога што су наступи учесника са становишта политичких програма и опција којима припадају онемогућили постизање циља научног разматрања. Полазећи од тога, овај прилог се неће бавити сфером политике коју чини оцена и преиспитивања полазних вредности и циљева овог Устава, које су утврдиле владајуће политичке снаге у време његовог доношења, а које би неке друге политичке снаге у неко друго време утврдиле можда другачије (нпр. федерална, или унитарна држава, република или монархија, подела или јединство власти, низ питања економског уређења и сл.). Ово посебно због тога што је са научног становишта потпуно једнако о ком се облику државе, облику владавине или облику организације власти ради.

Дакле, циљ овог прилога је да уз изнете оградe, покуша одговорити на питање који су стручни недостаци Устава СРЈ у погледу концепције облика државе, какав је њихов квалитет, да ли постоји и каква је узрочна веза између актуелних проблема у функционисању органа федерације и текста Устава и да ли постоји стручна потреба његове промене.

II

Анализирајући до сада изнете и могуће стручне приговоре на текст Устава, већ на први поглед може се уочити да се ради о две групе тих примедба. У првој се налазе приговори и примедбе који имају заједничку одлику да се тичу решења о облику државе, односно положаја и овлашћења

републике у савезној држави, док је друга група разнородна и односи се на неколико других питања.

Овом приликом задржаћемо се само на наведеној првој групи примедби, с обзиром да су оне концепцијске природе и да због тога имају објективно већи значај.

1. У оквиру тих приговора и примедби издвајају се као посебна скупина, решења из чл. 6, 7 и 17. Устава у којима је одређен положај републике као чланице федерације.

Наиме, у овим одредбама је записано да је република држава, да је суверена, да самостално утврђује организацију власти, да може одржавати међународне односе, оснивати сопствена представништва у другим државама, учлањивати се у међународне организације и закључивати међународне споразуме и да постоји републичко држављанство. Полазећи од изнетог закључује се да се ради о типичним решењима конфедералног типа, а конфедерација или други облик савеза држава се, са једне стране, сматра лошим и неприхватљивим решењем, а са друге стране, поништава се или доводи у питање федерално устројство у низу других одредби Устава.

Оставићемо по страни први закључак из изнете групе примедби, као вредносно-политички, јер за такву шематску, једнострану и искључиву оцену нема научних аргумената у новијој теорији и пракси уставног права (примера ради D. Elazar, "Exploring Federalism", R. Watts, "New federations: Experiment in the Commonwealth", I. Duchacek, "Consociations of fatherlands: The revival of confederal principles and practice"). Наиме, за разлику од класичне теорије и праксе 19-ог и почетка 20-ог века који су имали готово једнодушно негативни став према овим питањима, савремени теоријски приступ и савремена пракса су вредносно уравнотежени, чиме ово питање своди на одређивање о циљевима, дакле на политичко-социолошко питање.

Због тога је потребно озбиљно размотрити други закључак уз изнете примедбе који имплицира неконзистентност нашег уставног текста у погледу облика државе, односно да наведене одредбе по свом дејству и значају поништавају низ других одредби које установљавају федерални облик државе.

Прво, одређивање чланице федерације као "државе" и постојање републичког држављанства су сами по себи без икаквог правног дејства на уставни положај републике у федерацији, при чему не само да се срећу у компаративној пракси, већ је код држављанства (чл. 17) јасно наглашен приоритет и оргинерност југословенског држављанства, а дејство и значај републичког држављанства сведено на унутрашње оквири и у ванправну сферу.

Друго, при анализи значаја и дејства епитета "сувереност" и међународно-правног субјективитета и капацитета република, свесно или несвесно се испушта из вида јасна уставна ограда, садржана у свим овим одредбама, да се ради о питањима у оквиру републичке надлежности, где дакле иначе постоји пуна власт (што је синоним суверености) саме републике, услед чега се ова решења јављају само као друга страна Устава СРЈ, утврђена расподела надлежности. Због тога се чини да би било лошије решење да Савезни устав предвиди добро познату тзв. федералну клаузулу, него да међународне споразуме нпр. из области образовања, културе и сл. (као еминентно републичке надлежности), непосредно извршавају републике. Исто тако чини се да нема оправдања да се део извршних функција из области у надлежности републике, кад су у питању међународни односи, Уставом додељује савезним органима који у тим областима немају ни законодавна, ни судска овлашћења. И овде савремена пракса и теорија регионалног и децентрализованог удруживања, сарадње и деловања, нарочито у Европи, до краја релативизују крутост и шематизованост ових примедби. На крају, ако се ради само о терминолошкој одиозности епитета "сувереност" уз чланицу федерације, очигледно је не само да се не ради о оживљавању

давно превазиђене теорије подељене суверености, чак и суверености уопште, већ да је у питању недоследна и ванправна употреба термина у политичком делу процеса доношења Устава (о томе у III делу прилога).

2. Другу посебну целину чине оне одредбе које се односе на преширока и прејака овлашћења република чланица и њених органа у процесу доношења одлука савезних органа која производе, како се истиче, конфедерални концепт савезних органа, јер у доношењу савезних одлука директно и непосредно учествују републички органи. Због таквог учешћа републичких органа, посебно се потенцира неједнакост и огромне разлике у свим квантитативним параметрима између две републике. Ове примедбе се односе на чл. 80. (прописани минимум савезних посланика у већу грађана), чл. 81. (потенцијално различит начин избора посланика у Већу република), чл. 90. ст. 3 (2/3-ска већина за одлучивање у Већу република о економским питањима, ако то тражи скупштина једне републике), чл. 92 (привремена примена неусаглашеног закона о економским питањима у тексту који је усвојило Веће република), чл. 97 ст. 3 (релативно обезбеђење републичког кадровског кључа за места председника државе и владе), чл. 135 ст. 2 (Врховни савет одбране у саставу од председника савезне државе и република чланица) и чл. 140 и 141. (ветирајућа улога скупштине републике у поступку промене одређених чланова Устава).

На основу анализе, може се констатовати да је ван спора чињеница да се ради о одступањима од тзв. чистог федерализма, под којим се подразумева теоријски концепт федерализма (који нигде и никада није постојао у пракси). Није спорно ни то да се реална федерална уређења (она која постоје или су постојала у појединим државама у свету), па тако и Устав СРЈ, за потребе компаративне научне анализе оцењују са свог становишта.

Оно што је при анализи ових примедба спорно јесте свесно или несвесно игнорисање чињенице да се у свим федералним системима оваква одступања јављају (нпр. у вези чл. 80 у САД и Швајцарској, у вези чл. 81 у Швајцарској и Немачкој, у вези чл. 97 у Швајцарској, у вези чл. 140 и 141 у Канади, итд.) услед чега се ствара нетачна слика о природи појединачних решења у облику државе по Уставу СРЈ. С овим у вези интересантно је да они који ове изузетке и одступања у другим државама знају и износе у разматрањима, те изузетке лако правдају и објашњавају одређеним специфичностима тих држава (нпр. историјски разлози у вези настанка тих држава), док у истим или сличним случајевима кад је у питању СР Југославија имају само речи критике, иако се и овде могу пронаћи слични разлози.

Томе треба додати и чињеницу да се у изношењу оваквих закључака увек занемарују целина концепта, односно друга решења Устава СРЈ која не само да модел облика државе Југославије стабилизују, у смислу да га враћају тзв. чистом федерализму, већ управо због стабилизације модела одлазе и с оне стране федерализма, у правцу централизације: нпр. положај и овлашћења савезне владе, извршавање савезних прописа од стране савезних органа, јако широка законодавна надлежност федерације, итд.

Тако свестрано уравнотежено стручно оцењен концепт југословенског федерализма, свакако и даље трпи критику, али овог пута са становишта одговора на питање да ли цео модел може начелно да функционише, односно да ли у Уставу постоје правни механизми који отклањају негативности које носе наведена одступања, односно која те негативности релативизују.

Тако, иако је одступљено од принципа "један човек - један глас" за Веће грађана, ипак није уведен принцип "свака република исти број посланика" - тј. пропорција није укинута већ је смањена са 1:17 на 1:1,3; иако је појачана улога Већа република, оно ипак нема самосталну надлежност или ветирајућу улогу, нити се његове одлуке, кад се разликују од Већа грађана, трајно примењују, већ доводе до распуштања Савезне скупштине после једне године; иако је назначен републички кадровски кључ, он је везан само за места

председника владе и државе, и то *не као обавеза*, већ као уставна препорука која трпи и већ је трпела изузетке; иако је установљен колективни врховни командант, његова улога је везана за начелне одлуке, док је инокосни врховни командант, (у лицу Председника СРЈ) једини овлашћен за доношење појединачних и конкретних одлука војне природе; иако постоји уставни вето, он је везан само за 8 од 144 чланова Устава и то само за оне који обезбеђују овакво федерално устројство Југославије.

Из тих разлога на изнету критику и постављено питање може се одговорити позитивно, односно да модел има уска грла али да може да функционише.

III

Прелазећи са концепцијских разматрања на питање односа Устава СРЈ и актуелне праксе, морамо констатовати да је очигледно и неоспорно да постоји отежан, блокиран или маргинализован рад савезних органа нпр. мали број донетих нових закона којима се Устав СРЈ уводи у примену, немоћ савезне владе, Народне банке Југославије и др. да раде самостално, нарочито у економским и спољно-политичким питањима, итд.

С тим у вези прво се поставља питање да ли су томе узрок поједина решења Устава СРЈ, која представљају оно што смо назвали одступањима од тзв. чистих уставних модела. Одговор на то питање је из више разлога негативан и то: прво, једна група одступања, како је наведено, чисто је психолошко-политичке и термилошке природе и због тога не може имати никакве директне везе са том праксом, а нарочито не може да у парламентарној и политичкој стварности (пракси) створи нешто што већ пре тих тзв. одступања не постоји; друго, највећи део проблема у пракси уопште нема основа у Уставу, односно није последица коришћења тзв. конфедералних механизма из Устава, већ просто фактичког некоришћења уставних овлашћења (рад Савезне владе, савезних министарстава, Народне банке Југославије и др.); треће, сами савезни органи који су отежани, блокирани или маргинализовани у свом раду, нису користили ни један од механизма за одбрану својих уставних позиција (питање поверења, оставке, уставно-судска оцена, распуштање Савезне скупштине, итд.).

Из свега овога произлази да се узрок наведених појава у пракси налази ван текста Устава СФРЈ (његове концепције и конкретних решења), односно да се налази у сфери односа политичких снага, интереса и циљева. Степен артикулисаности тих интереса, интензитет и организованост њихове појаве очигледно потврђује да они не само реално постоје још пре доношења Устава СРЈ, а данас насупрот њему, него и да су много јачи данас - у примени Устава, него у моменту доношења Устава. Реално је претпоставити чак и то да би политички легитимни захтеви политичких снага за уношење решења која су тзв. одступања од чистог модела федерализма ("конфедерални елементи"), да се данас доноси Устав СРЈ, били много шири и озбиљнији по последицама на његову концепцију, него што сада стварно јесу.

Овим ставом не желим да негирам да право и уставно право може и мора и да мења стварност, а не само да је просто одсликава, већ да укажем још једном на чињеницу да крајња сврха права јесте артикулација, институционализација и сучељавање објективних и реалних интереса и разрешење њима изазваних сукоба, да се ти процеси не би одвијали хаотично, спонтано и ванинституционално.

Полазећи од чињенице да Устав не служи ни сам себи, ни за научна разматрања, већ представља правни инструмент за остваривање циљева које формулишу владајуће политичке снаге у једној држави, не може се говорити о апстрактно стручним потребама за промену овог или било којег устава.

Када је Устав СРЈ у питању, по мом мишљењу, може се говорити једино о потреби промене и побољшања ових решења која смо назвали механизмима за отклањање "уских грла" која стварају та одступања. Но, и за таква преиспитивања је рано јер ти механизми још нису ни били примењени у пракси, да би се оценили као неодговарајући и недовољни. Из тих разлога, нема објективне могућности промена које би ишле у правцу отклањања наведених одступања од тзв. чистог федерализма. Наиме, она се нису у Уставу нашла случајно, већ напротив, она су унета на ултимативни захтев владајућих политичких снага из Црне Горе при доношењу овог Устава, са циљем да се оствари управо такав положај и овлашћења републике.

Штавише, с обзиром да се политички процеси у савезним органима у протеклих годину дана одвијају скоро потпуно републички, биполарно, за шта у Уставу СРЈ (сем Већа република што је и концепцијски оправдано) нема основа, ти процеси чак могу довести до супротне ситуације од наведених критика. Наиме, сада се могу појавити и захтеви наведених политичких снага да се са овом праксом усагласи Устав, управо проширивањем броја и квалитета одступања од тзв. чистог модела федерализма. При томе, и овај исход је бољи него да се флагрантно не спроводи Устав СРЈ тако што савезни органи у свом раду личе на међурепубличке комитете у делу послова где уопште функционишу (економија); а тамо где не функционишу (полиција, спољна политика, уставно-судске оцене итд.) послове обављају само формално и протоколарно.

Другачији исход је могућ само уколико ускоро политички процеси постану трансрпублички и транснационални, тако што ће политичке снаге деловати на целој територији Југославије са становишта својих програма, а не национално и територијално.

(Примљено 2. марта 1994)