

PROBLEM USTAVA I USTAVNOSTI I AUTONOMNE POKRAJINE

I

Ustav i ustavnost su predmet postojane pažnje i interesa nauke i teorije, kao i političke misli svake zemlje, koja postaje naročito intenzivna u fazama ustavnih promena i, osobito, u periodima krupnih društveno-ekonomskih i političkih zaokreta u razvoju društva u celini i u svakoj zemlji posebno.

Različiti pogledi i shvatanja ustava i ustavnosti, međutim, nisu doveli niti do vode u pitanje dve osnovne njihove premise, a naime da je ustav osnovni zakon države i u tom svojstvu osnova njenog uređenja i razvoja, a ustavnost jedna od najbitnijih garancija ovog uređenja i njegove postojanosti dok postoji i važi ustav. Dodatno jedinstveno shvatanje ustava i ustavnosti jeste da oni moraju biti osnova demokratskih odnosa u zemlji, da stvaraju i obezbeđuju uslove za realno ostvarivanje sloboda i prava čoveka i građana u njihovoj uzajamnosti sa ispunjavanjem njihovih ustavom i zakonima na osnovu ustava utvrđenih dužnosti. Najzad, jedinstveno je shvatanje da ustav ima svoju realnu vrednost ako se u praksi ostvaruju tri najbitnija elementa ustavnosti: *normativni*, koji nalaže punu usaglašenost zakona i svih ostalih propisa sa ustavom, a podzakonskih akata sa zakonima koji su u skladu sa ustavom; *funkcionalni* koji zahteva obavezu svih organa i nosilaca funkcija u državi i društvu da dosledno ostvaruju ustav i da primenjuju zakone nepristrasno, blagovremeno i efikasno bez ikakvog povlašćivanja bilo koga i po bilo kom osnovu; i *politički* kao bezuslovni imperativ da se svako svesno pridržava ustava i zakona i da im se pokorava, a kada te svesti nema da se pridržavanje i pokoravanje ustavu i zakonima obezbedi merama državnih organa predviđenih ustavom i dopuštenih zakonom, u cilju punog ostvarivanja ustavnosti.

II

Problem ustava i ustavnosti ima različita obeležja u unitarnim i federativnim državama. U prvim postoji jedna ustavnost uslovljena jednim ustavom, a u federativnim državama postoji višestruka ustavnost.

U svim federacijama u svetu, sa izuzetkom Sojvetskog saveza i Jugoslavije, postoji dvostruka ustavnost koja je rezultat postojanja dva ustava — federacije i federalnih jedinica, uz apsolutni primat ustava federacije i obaveznost usaglašenosti ustava federal-

nih jedinica sa ovim ustavom, pri čemu oni izražavaju osobenosti svoje federalne jedinice ne odstupajući od društvenog uređenja: ekonomskog i političkog utvrđenog ustavom Federacije.

Sadašnji ustavni sistem Sovjetskog Saveza poznaje trostruku ustavnost, jer u njemu postoje tri vrste ustava: Ustav SSSR, ustavi saveznih sovjetskih socijalističkih republika (16) i ustavi autonomnih sovjetskih socijalističkih republika (20) koje se nalaze u sastavu četiri savezne republike. Savezne republike kao suverene države u sastavu Sovjetskog Saveza imaju svoj ustav koji donose samostalno u skladu sa Ustavom SSSR i koji izražavaju osobenosti republike. Autonomne republike, isto tako, imaju svoje ustave koji, izražavajući osobenosti pokrajine, moraju biti u skladu sa Ustavom SSSR i ustavom savezne republike u čijem se sastavu nalaze (čl. 108 i čl. 76 i 82 Ustava SSSR).

Osnovni razlozi za trostruku ustavnost u Sovjetskom Savezu su njegova izrazita višenacionalnost i ogromnost njegove teritorije, kakve se ne sreću u drugim federacijama. Osobnost razrešavanja nacionalnog pitanja u Sovjetskom Savezu i obezbeđivanje ravnopravnosti naroda i narodnosti dolazi do izražaja i u njegovoj državnoj organizaciji. To sve upućuje na zaključak da sistem ustavnosti Sovjetskog saveza ne može biti uzor za ustavnost višenacionalnih federacija, čak i u slučajevima kada one u svom sastavu imaju autonomne jedinice kao društveno-političke zajednice bez državnosti kakvu imaju federalne jedinice.

III

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je, od svojih prvih ustava iz 1946. i 1947. godine — saveznog i republičkih sve do promena Ustava SFRJ od 1963. godine izvršenih u periodu 1968—1971. godine, imala dvostruku ustavnost — saveznu i republičku i dva vida ustava — Ustav SFRJ i ustave republika. U ovom periodu autonomne jedinice (u izvesnom periodu sa različitim nazivima i nijansiranim funkcijama — pokrajina za Vojvodinu i oblast za Kosovo i Metohiju) imale su svoje statute koje je u izvesnoj fazi potvrđivala Skupština Srbije kao republike.

Usvajanjem Amandmana XVIII na Ustav SFRJ od 1963. godine (26. XII 1968. godine) u jugoslovenskom ustavnom sistemu unose se elementi trostruke ustavnosti. Prema ovom amandmanu Socijalistička Autonomna Pokrajina Vojvodina i Socijalistička Autonomna Pokrajina Kosovo (sada su potpuno izjednačene u nazivu i statusu) donose pokrajinski ustavni zakon u skladu sa načelima Ustava Jugoslavije i sa republičkim ustavom. One ovim zakonom utvrđuju prava i dužnosti pokrajine. Ustavom SFRJ od 1974. godine, pak, uspostavlja se celovita trostruka ustavnost u zemlji, jer u ustavnom sistemu ustanovljenom ovim Ustavom u Jugoslaviji postoje savezni, republički i pokrajinski ustavi, pri čemu je zadržan primat saveznog ustava, jer republički i pokrajinski ustavi ne mogu biti u suprotnosti sa Ustavom SFRJ (čl. 206 stav 1 Ustava SFRJ), a pokrajinski ustav ne može biti u suprotnosti ni sa Ustavom SR Srbije (čl. 226 Ustava SR Srbije).

Problem ustava i ustavnosti u Jugoslaviji sa stanovišta autonomnih pokrajina mora se posmatrati i ocenjivati u svetlosti razvoja i menjanja karaktera, suštine i sadržine jugoslovenskog federalizma. Od stvaranja jugoslovenske federacije na osnovu utemeljivačkih akata ustavnog karaktera usvojenih na Drugom zasedanju AVNOJ-a, naš federalizam je postojano evolutivan sa osobenostima koje ga odlikuju i razlikuju od svih oblika federalizma u svetu, a koje ne retko i u ne malom obimu negiraju svetsku teoriju i praksu federalizma. Od aministrativno-centralističkog koji je bio neophodnost u poratnom periodu, preko njegove demokratizacije, deetatizacije i dekoncentracije funkcija na osnovama sa-

moupravljanja kao društvenog sistema i odnosa društvene svojine sredstava za proizvodnju u udruženom radu kao idejnom opredeljenju za oslobađanje rada i čoveka od eksploatacije, on je dostigao stepen federalizma veoma restriktivnog za federaciju po predmetu i načinu odlučivanja i izrazito ekstenzivnog za republike, jednako i za autonomne pokrajine, sa vidljivim elementima konfederalizma u konceptu, a još više u praksi.

U skladu sa radikalnim promenama federalizma koje su uvek označavane kao revolucionarne i rezultat razvoja i političke misli, evoluirao je i razvoj autonomije, iako su od njihovog uspostavljanja prvim saveznim ustavom i Ustavom Republike Srbije (prvo narodne, a kasnije socijalističke) zadržale svojstvo društveno-političke zajednice bez državne suverenosti u sastavu Srbije, i preko nje, u okviru Jugoslavije.

Sa ustavno-pravnog stanovišta i opšte prihvaćenih naučno-teorijskih shvatanja i idejnih opredeljenja jugoslovenske političke misli, a naročito s obzirom na definisanje autonomnih pokrajina kao autonomnih socijalističkih samoupravnih demokratskih društveno-političkih zajednica (čl. 4 Ustava SFRJ) nasuprot definiciji socijalističkih republika kao država zasnovanih na suverenosti naroda (čl. 3 Ustava SFRJ) i za razliku od opštine utvrđene kao samoupravne i osnovne društveno-političke zajednice (čl. 116 Ustava SFRJ), postavlja se pitanje da li su postojali i dali sada postoje ustavno zasnovani i politički opravdani razlozi za uspostavljanje trostruke ustavnosti u Jugoslaviji i postojanje tri vida ustava, polazeći od nikada i ni od koga osporavane činjenice, uključujući i jugoslovensku teorijsku, naučnu i političku misao, da je ustav osnovni akt države, a da je ustavnost kao institut i instrument ostvarivanja ustava potvrda pune državne suverenosti unitarnih i saveznih država, a unutar poslednjih i njihovih federalnih jedinica sa svojstvom država i, pored naroda, drugog konstitutivnog elementa federacije, ali bez državne suverenosti u međunarodnim odnosima. Na ovoj osnovi je utvrđeno pravo samo saveznih republika u SSSR, kao konstitutivnih elemenata federacije u kojoj postoji trostruka ustavnost, istupanja iz SSSR (čl. 72 Ustava SSSR), koja se ne priznaje autonomnim republikama koje su, kako je napred rečeno, u sastavu saveznih republika.

Postoje dva osnova za odgovor na postavljeno pitanje: (a) naučno-teorijski i ustavno-pravni; i (b) idejno-politički, imajući u vidu činjenicu da se ne radi o formalnom i terminološkom izrazu.

Naučno-teorijski i ustavno-pravno naše autonomne pokrajine ne mogu imati ustav prvo zato što je ustav najviši akt—zakon države i drugo zato što autonomne pokrajine nemaju svojstvo države ne samo radi toga što se nalaze u sastavu federalne države u kojoj ne mogu postojati dve države, već i radi toga što su izričito definisane kao društveno-političke zajednice višeg stepena od opštine kao takve zajednice i daleko od republike kao države u sistemu društveno-političkih zajednica.

Idejno-politički, iz razloga određene celishodnosti koja je svojstvena politici kao rezultanta odnosa političkih snaga, naše autonomne pokrajine u pogledu ustavnosti su evoluirale od statuta preko ustavnog zakona do ustava.

Činjenica da autonomne pokrajine imaju ustav koji donose samostalno isto kao i socijalističke republike, osim SR Srbije, nije i ne može biti smetnja za pitanje i ocenu kakav je to ustav po karakteru, sadržini i dejstvu odnosno da li on može biti identičan sa ustavom republike kao države. Različita svojstva republika i autonomnih pokrajina upućuju na zaključak da njihovi ustavi ne mogu biti identični i da u hijerarhiji ustava u federativnoj državi utvrđenoj na primatu saveznog ustava, ustavi autonomnih pokrajina moraju biti rangirani kao akti nižeg stepena od ustava republike u kojoj se nalaze. To znači da njima ne mogu biti uređivana pitanja i odnosi svojstveni ustavu države, niti se njima mogu utvrđivati prava pokrajina identična pravima republike u čijem se sastavu na-

laze. Prema tome, ustavima autonomnih pokrajina mogu se uređivati njihova autonomna prava koja su nesumnjivo šira i obuhvatnija od prava opština kao osnovnih društveno-političkih zajednica, ali i uža i ograničenija od prava republika kao država.

Ustavom SFRJ od 1974. godine, međutim, uspostavljena je potpuna trostruka ustavnost bez ikakvih ograničenja za autonomne pokrajine, što je bio osnov za takvu strukturu i sadržinu njihovih ustava po kojima se oni ne razlikuju od ustava socijalističkih republika, što vodi ka zaključku da u suštini ne postoji razlika između republičke i pokrajinske ustavnosti.

Identičnost pokrajinske sa republičkom ustavnošću svoje osnove ima u Ustavu SFRJ, koji je donet na osnovu saglasnosti skupština socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina, što predstavlja idejno i političko opredeljenje tadašnjeg sastava predstavničkih tela i organa zemlje. Identični ustavni položaj autonomnih pokrajina sa republikama ima svoga osnova u sledećim bitnijim opredeljenjima Ustava SFRJ: prema Osnovnim načelima autonomne pokrajine su: jednako sa republikama odgovorne za razvoj Jugoslavije; autonomne pokrajine su direktno zastupljene u federaciji isto i socijalističke republike koje su njen konstitutivni element, kakvo svojstvo nemaju pokrajine, pri čemu je bez značaja manji broj njihovih predstavnika u slučajevima kada se odluke donose jednoglasno ili na osnovu saglasnosti skupština republika i pokrajina; direktno učešće u odlučivanju u federaciji sa jednakim pravom kao i republike da nesaglasnošću onemoguće donošenje odluke; mogućnost, kao i svaka republika, da svojom nesaglasnošću odlože usvajanje ustavnih promena i donošenje novog ustava; originerno ostvarivanje prava u pokrajini, a u SR Srbiji sekundarno i uslovljeno zajedničkim interesima radnih ljudi i građana i naroda i narodnosti kada je to utvrđeno Ustavom SR Srbije; izvorna obavezna usaglašenost pokrajinskog ustava sa saveznim ustavom, a sekundarna usaglašenost sa ustavom republike u čijem se sastavu nalazi; potpuno izjednačavanje pokrajina sa republikama u normativnom delu saveznog ustava izrazima "socijalistička republika i autonomna pokrajina" i "republika odnosno pokrajina".

Polazeći od ovih opredeljenja i osnova u Ustavu SFRJ, pokrajinskim ustavima je utvrđena organizacija i struktura vlasti potpuno identična sa republičkom organizacijom i strukturom, tako da i u ovom pogledu nema nikakvih razlika među njima. Potpuno isključivanje razlika između republika i pokrajina naročito je vidljivo preko postojanja predsedništva autonomne pokrajine sa svojstvom kolektivnog šefa države kakvo postoji za Jugoslaviju i socijalističke republike i, naročito, sa njegovim pravom da daje pomilovanja za krivična dela (doduše predviđena pokrajinskim zakonom), što je oduvek i sada funkcija šefa države.

IV

Ustavnost autonomnih pokrajina i njihovo faktičko izjednačavanje sa socijalističkim republikama, osim stvaranja jedinstvenog u svetu asimetričnog deralizma i remećenja teorijskih i političkih osnova federalizma, najneposrednije se odražava na SR Srbiju u čijem se sastavu one nalaze, ali sada već samo formalno u teritorijalnim okvirima. Ova ustavnost je SR Srbiju pretvorila u federaciju bez federalizma, jer ona i njeni organi u odnosu na pokrajine nemaju ni osnovne funkcije koje ima federacija na svojoj teritoriji. Radi toga sasvim su osnovane tvrdnje da je SR Srbija država bez državnosti na teritoriji autonomnih pokrajina, koje na osnovu svoje napisane državnosti vrše sve funkcije države u obimu, sadržini i načinu koji su svojstveni jedino organima države.

Elementi ovog stvarnog a teorijski i politički nedefinisanog federalizma, koji nema osnova niti u odlukama Drugog zasedanja AVNOJ-a niti u idejnom i političkom kon-

ceptu sadašnjeg Ustava SFRJ, a koji se suštinski mogu označiti kao komponente konfederalizma, najvidljiviji su u uslovljavanju ustavnih promena i donošenja Ustava SR Srbije saglasnošću skupština autonomnih pokrajina i u tzv. dogovornim zakonima koje donosi Skupština SR Srbije sa važnošću na čitavoj njenoj teritoriji.

Predstojeće promene Ustava SFRJ i predložene promene Ustava SR Srbije bitno i suštinski ne menjaju ovo stanje. One su na marginama odnosa i ne menjaju njihovu suštinu. Predviđene proširene nadležnosti organa SR Srbije u oblasti narodne odbrane, državne i javne bezbednosti, pravosuđa i sistema planiranja, izražavajući jedinstvo Republike, su samo doprinos u uspostavljanju osnovnih premisa za jednako ostvarivanje sloboda i prava čoveka i građanina na teritoriji Republike. Nesporno je da to predstavlja bitan element ostvarivanja Republike Srbije kao države, ali ne kao izraza etatizma, već kao oblika organizovanja naroda i radničke klase radi obezbeđivanja njihovih sloboda i prava u domenu koji pripada državi i radi stvaranja uslova na čitavoj njenoj teritoriji za ostvarivanje vlasti i samoupravljanja radničke klase, radnih ljudi i građana i za razvoj socijalističkih demokratskih društveno-ekonomskih i političkih odnosa.

Izložena razmatranja, ocene i zaključivanja ukazuju na činjenicu da problem ustava i ustavnosti i autonomnih pokrajina nije jedino i isključivo problem SR Srbije, iako je u prvom redu pitanje odnosa u njoj. To je problem Jugoslavije, jer proizlazi iz jugoslovenskog federalizma i reflektuje se na njegove idejne, političke i ustavne osnove. Pravo naroda i narodnosti, radnih ljudi i građana SR Srbije da samostalno odlučuju o promenama njihovog Ustava, ne može biti osnov za isključivanje subjektivnih snaga Jugoslavije, političke misli i ustavnog prava Jugoslavije iz razmatranja i ocena stanja u vezi sa ovim promenama. Savez komunista Jugoslavije preko svojih organa, a i na svojim kongresima, sa osnovom poklanja ozbiljnu pažnju ovom pitanju i utvrđuje idejne stavove i smernice. Isto to je učinilo i Predsedništvo SFRJ svojim predlogom za pristupanje promenama Ustava SFRJ. Nauka i teorija ustavnog prava i politikološka nauka Jugoslavije isto tako su dužne da uzmu aktivno učešće u naučnom i teorijskom rasvetljavanju ovog problema, bez ideološkog dogmatskog i političkog opterećenja i na osnovu objektivne ocene.

*
* *

Razmatranje problema ustava i ustavnosti i autonomnih pokrajina je pod nepoželjnom hipotekom stanja u Socijalističkoj Autonomnoj Pokrajini Kosovo izazvanog kontrarevolucijom i iredentizmom i separatizmom u njoj, na osnovu ideje o stvaranju velike Albanije pripajanjem sadašnjoj Republici Albaniji delova Jugoslavije. Međutim, ova hipoteka objektivno sene može smatrati jednim uzorkom za stavljanje na dnevni red ovog pitanja povodom predstojećih ustavnih promena. Ona je možda potstakla realnije ocenjivanje neposrednih posledica sadašnjeg ustavnog sistema sa stanovišta ustavnosti autonomnih pokrajina.

Međutim, ta hipoteka ne sme biti smetnja za razumno i sasvim objektivno ocenjivanje stanja i utvrđivanje optimalnih rešenja, koja će afirmisati jugoslovenski federalizam u uslovima socijalizma i samoupravljanja sa svih njegovim nespornim vrednostima i uz odstranjivanje svih njegovih slabosti koje dovode u sumnju ili umanjuju ove vrednosti.

Vreme za usvajanje promena u Ustavu SFRJ je kratko za ozbiljniji pristup ovom problemu, ali njegovo iniciranje i razmatranje u ovoj fazi treba da bude solidna osnova prilikom najavljenih aktivnosti za izradu i donošenje novog Ustava SFRJ kao osnove za savremeniji, delotvorniji i efikasniji ustavni sistem sa federalizmom realno zasnovanom na Avnojskim principima, bez njihovog samovoljnog interpretiranja.

— Résumé —

PROBLEME DE LA CONSTITUTION ET DE LA CONSTITUTIONNALITE
ET LES PROVINCES AUTONOMES

Dans la RXYF par la Constitution de 1974, on a établi de la double Constitutionnalité une complète triple Constitutionnalité. C'est par cela que le statut de nos Provinces autonomes a été régularisé par le statut, puis par la Loi constitutionnelle et enfin par la Constitution.

Les diverses particularités des Républiques et des Provinces autonomes indiquent la conclusion que leurs Constitutions ne peuvent pas être identiques et que dans l'hierarchie des Constitutions dans un Etat fédéral établi sur la primauté d'une Constitution fédérale, les Constitutions des Provinces autonomes doivent être traitées comme documents d'un degré plus bas que la Constitution de la République dont elles font partie. Cela signifie qu'on ne peut pas par ces documents ni régler les questions et les rapports caractéristiques pour la Constitution d'un Etat ni par ceux-ci établir leurs droits autonomes identiques avec les droits de la République dont elles font partie. Par conséquent on ne peut régler par les Constitutions des Provinces autonomes que leurs droits autonomes qui sont indubitablement plus larges et plus compréhensives que les droits de la commune mais en même temps plus étroits et plus limités que les droits de la République comme Etat.

Pourtant la triple Constitutionnalité établie sans aucune restriction pour les Provinces autonomes c'est-à-dire leurs effectives égalisations avec les républiques socialistes se reflète le plus directement sur la RS de Serbie dont elles font parties. Cette constitutionnalité a transformé la RS de Serbie en fédération sans fédéralisme, car elle et ses organes par rapport aux provinces n'ont pas des fonctions fondamentales que possède la fédération sur son territoire. Ainsi la Serbie est devenue un Etat sans étatsisme sur la territoire des Provinces autonomes qui à la base de son établissement non écrit exécutent les fonctions de l'Etat dans le volume, dans le contenu et à la manière qui sont uniquement propres aux organes d'un Etat.

Les changements constitutionnels futurs ne changent pas essentiellement et substantiellement cet état, mais ils contribuent seulement à établir les prémisses fondamentales pour la réalisation égale des libertés et des droits de l'homme et de citoyen sur le territoire de la République.