

UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE

USTAVNO-PRAVNI ASPEKTI JUGOSLOVENSKE FEDERACIJE

- ZBORNİK RADOVA -

sa naučnog skupa

"AKTUELNA PRAVNA PITANJA JUGOSLOVENSKE FEDERACIJE"

(Podgorica, 25. XI 1998. godine)

Podgorica, 1999.

Prof. dr. Stevan Lilić¹

Jugoslovenski federalizam i legitimitet saveznih institucija

I

Teorijski pojam države, koji je nastao u Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka, polazi od zatvorene i apstraktne misaone konstrukcije na osnovama legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike. Ovaj pristup pojmu uprave u teorijskom smislu konstruiše kao tzv. funkciju državne uprave koja se svodi na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja "pravnih akata" kao pojedinačnih akata vlasti i vršenjem "pravnih radnji" kao materijalnih radnji prinude.²

Ovaj teorijski koncept države (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama naputen je kao prevaziđen još pre više od pola veka) kasnije stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, međutim, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a

¹ Prof. dr. Stevan Lilić, profesor Pravnog fakulteta u u Beogradu

² Uporedi: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914

puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovoga veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.³ Prema ovom stanovištu, koje kod nas zastupa akademik profesor Radomir D. Lukić, država se svodi na ". . . organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile. . .", dok se vršenje uprave svodi, kako su toisticali sovjetski autori čiji su se udžbenici i kod nas koristili, na ". . . prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbjednosti tsl."⁴ Od teorijskog stanovišta u određivanju pojma uprave kao vršenja autoritativnih aktivnosti zapovedanja i prinude polaze i pojedini naši autori ustavnog i upravnog prava, posebno (npr. Ratko Marković).⁵

Slobodan Jovanović, međutim, pokazao je još početkom ovog veka da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, . . . teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umjesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih and kojima vrši prinudu. S druge strane, baš zato što je jača, ona

³ Uporedi: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982; J. Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London, 1940.

⁴ Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 56. Osim toga, uporedi: Radomir Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1956, str. 127: "Država je organizacija s monopolom fizičkog nasilja" i Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43: "Zato državu možemo najkraće i najpreciznije definisati kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu".

⁵ A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

⁶ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo I*, Beograd, 1986.

ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovedanja svojim podanicima samo dotle, dokle bi bila u stanju pokornost svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznuditi. Teorija o pravu jačeg nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnijeg dejstva od onoga koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala. . .⁷

Koncept pravne države (Rechtsstaat) i princip vladavine prava (Rule of Law) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.⁸ Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistiki model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se pravnim normama, oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbama, naredbama i pravilnicima), propisuju pravila društvenog ponašanja. Na osnovu opštih pravnih normi, donose se pojedinačne pravnenorme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. presudama sudova i rešenjima organa uprave), koje neposredno utiču na ponašanje ljudi.

Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine.⁹ Ostvarivanje konceta pravne države danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.¹⁰ Za razliku od ovog

⁷ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 25-25.

⁸ Uporedi: Lord Lloyd of Hampstead, M. D.A. Freedman, *Lloyds Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

⁹ Uporedi: *Temelji moderne demokratije. Izbor deklaracije i povelja o ljudskim pravima* (1215-1989), Beograd, 1989, i dr.

¹⁰ Uporedi: Milivoje Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939; Danilo Basta, Diter Miler, *Pravna država - poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991; Vladan Vasiljević (urednik), *Pravna država*, Beograd, 1990, i dr.

prvobitnog koncepta pravne države, savremene koncepcije polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, tj. opravdanost njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe ili pojedinačnog akta) ne postoje legitiman samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.

II

Nasuprot "državnom" i "klasnom" modelu uprave, modeli uprave koji danas prevladaju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze izvršni konceptije socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju oppositionšte društvene dobrobiti – bono publico.

Koncept socijalne funkcije, odnosno društvene uloge uprave, polazi od toga da se vršenje upravnih aktivnosti države ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti (u smislu izdavanja zapovesti i vršenje radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje državnih aktivnosti, pre svega, podrazumeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem razvoju i napretku društva kao celine.

Prema ovom stanovištu, čiji je tvorac čuveni francuski pravni mislilac Leon Digi,¹¹ u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, državna javna vlast se transformiše u javnu službu, sa zadatkom da obezbijedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politi-

¹¹ Dr. Čedomir Bogićević, *Leon Digi (Leon Duguít) – velikan pravne misli, Zbornik radova "Teorija, filozofija i sociologija prava u svetu"*, Beograd, 1989.

ke, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.¹²

Polazeći od toga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept države koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čiji je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, "... savremeni ustavni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge. . .",¹³

III

Konstytucionalna osnova aktuelnog jugoslovenskog federalizam proizilazi iz saveznog Ustava¹⁴ prema kojem je "Savezna Republika Jugoslavija suverena savezna država, zasnovana na ravnopravnosti građana i ravnopravnosti republika članica" (član 1). Polazeći od toga, savezni Ustav dalje utvrđuje osnove legitimiteta i okvire legaliteta ovlašćenja i odgovornosti, odnosno nadležnosti saveznih institucija.

Tako, (član 77): "Savezna Republika Jugoslavija, preko svojih organa, utvrđuje politiku, donosi i izvršava savezne zakone, druge propise i opšte akte, obezbeđuju ustavno-sudsku zaštitu u oblastima, odnosno pitanjima: I) sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina utvrđenih ovim ustavom; postupka pred sudovima i drugim državnim organima; odgovornosti i sankcija za povredu sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina utvrđenih ovim ustavom i za povredu saveznih zakona, drugih propisa i opštih akata; amnestija i pomilovanja za krivična dela predviđena saveznim za-

¹² Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava (1913)*, Beograd, 1929.

¹³ David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York – Basel, 1982, str. 3-4.

¹⁴ Uporedi: *Ustav Savezne Republike Jugoslavije*, "Službeni list Savezna Republika Jugoslavija", br. 1.

konom; 2) jedinstvenog tržišta; pravnog položaja preduzeća i drugih privrednih subjekata; monetarnog, bankarskog, deviznog, spoljnotrgovinskog i carinskog sistema; sistema kreditnih odnosa sa inostranstvom; osnova poreskog sistema; 3) razvoja Savezne Republike Jugoslavije; naučno-tehnološkog razvoja; regionalnog razvoja; regionalnog razvoja i smanjivanja razlika u stepenu razvijenosti pojedinih područja; 4) tehničko-tehnoloških sistema i sistema veza; osnova zaštite životne sredine; režima atmosfere i voda od interesa za celu zemlju i međunarodnih voda; režima obalnog mora koji je od interesa za međunarodne odnose Savezne republike Jugoslavije; plovnih puteva na vodama na kojima važi međunarodni ili međudržavni režim plovidbe; 5) bezbednosti u svim vrstama soobraćaja; obligacionih i osnova svojinsko-pravnih odnosa; osnova socijalnog osiguranja i radnih odnosa; 6) međunarodnih odnosa; prelaska granice i kontrole prometa robe, usluga i putničkog saobraćaja preko granice; položaja stranaca i stranih pravnih lica; 7) odbrane i bezbjednosti Savezne Republike Jugoslavije; 8) zaštite života i zdravlja ljudi od zaranih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju; proizvodnje i prometa lekova; zaštite životinja od zaranih bolesti i zaštite bilja od bolesti i štetočina kad ugrožavaju celu zemlju; stavljanje u promet sredstava za zaštitu životinja i bilja i kontrolu prenošenja životinja i bilja preko državne granice; genetskog materijala iz oblasti poljoprivrede i šumarstva; zaštite od jonizujućih zračenja; proizvodnje, prometa i prevoza oružja, otvorenih, zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija; 9) finansiranja nadležnosti Savezne Republike Jugoslavije utvrdjene ovim ustavom; 10) organizacije i rada organa i organizacija Savezne Republike Jugoslavije i položaja zaposlenih u njima; 11) praznika i odlikovanja Savezne Republike Jugoslavije; 12) kao i u drugim oblastima utvrdjenim ovim ustavom.¹⁵

¹⁵ Prema odredbi člana 79. saveznog Ustava: "Savezna skupština može, na zajednički predlog republika članica, saveznim zakonom uređiti i druga pitanja

IV

Međutim, sa stanovišta aktuelne stanja odnosa u okviru republika članica jugoslovenske federacije može se konstatovati da su institucije pravnog i političkog sistema u Srbiji delegitimizovane i bez kredibiliteta, dok su institucije u Crnoj Gori počele da se revitalizuju. Zbog toga, budući da su savezne institucije konstrisane po odgovarajućoj proporciji, suprotni procesi u federalnim jedinicama, dali su neravnomerne efekte na saveznom nivou. Ti efekti su negde pozitivni, a negde negativni, a ponegdje i mešoviti: Ovu situaciju najbolje ilustruje funkcija predsednika Savezne vlade koji je to u formalnom-legalnom smislu jeste, iako mu nedostaje substancijalni konstitucionalni i politički legitimitet.

Dok je u ustavnom smislu, u Crnoj Gori postignut je konsenzus o uslovima za izbore između vlasti i opozicije (npr. donet je paket izbornih zakona) čime je otpočet proces istovremenog pravno-političkog "diskontinuiteta-kontinuiteta" i otvoren proces reformske političke orijentacije, dotle su institucije sistema u Srbiji, pretrpele težak butigak kredibiliteta, legitimiteta, pa čak i legaliteta (npr. u vezi sa lokalnim izborima 1996. godine, postojanja funkcije "v. d" Vrhovnog suda, neuspeli izbori za predsedniak republike, usvajanje niza represivnog zakona u Narodnoj skupštini čak i bez skupštinske rasprave i sl).

Ove okolnosti uticale su i utiču na tokove u okviru jugoslovenskog federalizma i na legitimitet saveznih institucija. Imajući to u vidu, neophodno je pristupiti restrukturiranju odnosa u federaciji.

koja nisu u nadležnosti Savezne republike Jugoslavije. "

polazeći od savremenih reformskih orijentacija ka otvorenom (a ne zatvorenom) društvu.

S A D R Ž A J

<i>Mr. Dragan Radinović</i> Nepodnošljiva neustavnost	5
<i>Prof. dr. Milan Popović</i> Kultura neolita (Snaga SRJ)	13
<i>Slobodan Vučetić</i> SR Jugoslavija kao državno-pravni provizorijum	17
<i>Miodrag-Miško Vuković</i> Političko nasilje nad ustavnim i pravnim poretom dogovorene Jugoslavije i države Crne Gore	23
<i>Mr. Milovan Buzadžić</i> Prilog utvrđivanju pravog značenja člana 79. Ustava Savezne Republike Jugoslavije	49
<i>Dr. Čedomir Bogićević</i> Ustavno-pravni aspekti položaja Crne Gore u jugoslovenskoj federaciji	77
<i>Dr. Radovan Radonjić</i> Jugoslavija – neostvarljivi projekat	83
<i>Prof. dr. Stevan Lilić</i> Jugoslovenski federalizam i legitimitet saveznih institucija	129

<i>Dr. Sefer Medjedović</i> Ustavni položaj nacionalnih manjina u jugoslovenskoj federaciji	137
---	-----

<i>Prof. dr. Aleksandar Djurdjev</i> Neka prethodna pitanja reforme Ustava SR Jugoslavije	151
---	-----

<i>Doc. dr. Dragan Bataveljić</i> Koncepcija jugoslovenskog federalizma i odnos prema sistemu podele vlasti po Ustavu iz 1992. godine ...	171
---	-----

<i>Milovan-Mušo Šćepanović</i> Aktuelna pravna pitanja jugoslovenske federacije	193
---	-----