

## Савезна Република Југославија – парадигма паралисаног система

**Апстракт:** *Савезна Република Југославија по свом распаду није била предмет озбиљне политиколошке анализе у стручној литератури. Овај рад има за циљ да размотри околности у којима је настала и функционисала ова федерација. Основна поставка је да је Савезна Република Југославија настала као договор партијских олигархија у две републике чланице и да се у сржи конституционалног договора налазио пакт о немешању у републичке послове од стране федералних органа, те да је федерација доживела крах онда када је овај договор био нарушен.*

**Кључне речи:** *Савезна Република Југославија, двочлане федерације, федерализам, Савезни уставни суд, уставност, коалиције*

### Увод

Савезна Република Југославија (у даљем тексту СР Југославија или СРЈ) је била двочлана федерација Црне Горе и Србије, која је постојала од 1992. до 2003. године. Током читавог периода постојања федерација није успела да се конституише као целовити политички, правни и економски поредак. Поред упитних легитимацијских основа, које су отежавале њено функционисање, ни уставне институције федерације нису омогућавале успостављање стабилног и функционалног поретка, већ су константно исказивале немоћ у извршавању својих надлежности. Ипак, Устав СРЈ, који је донет по убрзаној процедури и који је имао бројне мањкавости, суштински није могао сам произвести потпуну парализу система. „Уговорена“ парализа система од 1992. до 1997. године и непосредна блокираност система од 1997. до 2003. године своје извориште нису могли имати искључиво у институционалним механизмима (иако су и они представљали битан фактор), већ се разлог таквог стања крио у самим темељима федерације – формирању заједнице на основу договора страначких олигархија које су вршиле власт у републикама конституентима федерације. Конституционалне изазове

---

1 delibasicbalsa@gmail.com

стварали су подједнако и негативно искуство двочланих федерација (које указује на велику нестабилност оваквих поредака) и објективне околности – драстична разлика у величини република чланица будуће федерације. Ипак, уколико је формирање заједнице на добровољним основама било крунисано прихватљивим уставним решењима, разлоге за нефункционисање федерације и њен коначни крај требало би потражити у ванинституционалном простору.

Овај рад полази од претпоставке да је конституисање СРЈ на темељу договора републичких олигархија условило да простор за политички живот федерације буде омеђен пре интересима владајућих партија у републикама неголи институцијама система. Рад ће покушати да осветли допринос републичких олигархија конституисању федерације, као и њихов утицај на блокирање уставних институција федерације. У том смислу, утврдиће се карактер политичког јединства бивше федерације и (не)избежност њеног распада.

### Конфедерални елементи федералног Устава

Међусобни однос република (чланица) и њихов однос према федерацији кључни су за анализу конфедерално-федералних одредби Устава. Као што пише у преамбули, СР Југославија је настала „добровољним удруживањем Републике Србије и Републике Црне Горе“. Битан моменат у анализи федерализма у СРЈ је уважавање чињенице да је ова држава настала „удруживањем“, а не уједињењем или непосредно исказаном вољом грађана. То нарочито треба имати у виду јер се тиме признаје чињеница да су федерацију формирале две фактички суверене државе, а не остаци нестајуће федерације. Устав је новонасталу федерацију дефинисао као суверену савезну државу засновану на равноправности грађана и равноправности република чланица (члан 1). Притом, уставотворац је предвидео да су републике суверене у питањима која Уставом нису утврђена као надложност федерације, из чега се даље предвиђало право република да самостално уређују своју организацију власти.

Иако је федерација дефинисана као суверена, републике су у члану 6. дефинисане као државе у којима власт припада грађанима, што је питање суверенитета делимично усложњавало. Поред тога, оба републичка устава су у свом нормативном делу полазила од суверенитета народа и децидно истицала да власт припада грађанину. Но, важно је имати у виду да су обе републике у преамбулама својих устава истицале национално као основ свог формирања. Док је Устав Републике Србије говорио о демократској држави српског народа, црногорски је Устав указивао на историјско право црногорског народа на сопствену државу.

Обезбедити равноправност и грађана и федералних јединица у савезним државама је веома тешко. Особености СР Југославије, у

погледу њене двочланости и велике разлике у погледу броја становника, додатно су усложњавале вечити теоријски проблем. Састављање представничких органа само на основу величине бирачког тела води ка опасности од сталног надгласавања бирача мањих чланица. С друге стране, признавањем једнакости међу чланицама, независно од величине, веће федералне јединице бивају оштећене. Потрага за рационалним решењем довела је до одређених погодности у корист мање републике чланице, па је Република Црна Гора имала гарантованих 30 места у доњем дому представничког тела, уместо шест или седам колико би јој следовало без овог корективног фактора. Давање предности мањим федералним јединицама није спорно са становишта праксе федералних аранжмана, али се поставља питање граница ових корективних фактора, с обзиром на то да урушавају неке друге принципе федерализма, попут равноправности грађана.

Још један конфедерални елемент односи се на положај посланика у Већу република. Иако је по двадесет посланика бирано из обе федералне јединице, што представља класично решење за горњи дом представничког тела, спорно је што се избор и престанак мандата савезних посланика у Већу република уређивао законом република чланица. Такво решење ће отворити две велике кризе у деловању федерације. Чињеница да уз одредбу да „савезни посланици у Већу грађана гласају по сопстеном уверењу“ (члан 86), Устав СРЈ такву одредбу не предвиђа за посланике Већа република, намеће питање да ли је њихов мандат императиван. Сумњу у постојање императивног мандата отвара и одредба по којој посланици у Већу република представљају републику чланицу (члан 86).

Један од елемената конфедерализма видљив је и у процесу изгласавања одлука. У одређеним случајевима, на захтев скупштине републике чланице Веће република је морало одлучивати двотрећинском већином. Тиме је претила опасност од спречавања доношења одређених одлука и то пуким увођењем скупштине републике чланице у процес одлучивања. Како се претња блокаде није јављала у областима одлучивања о рату, ванредном стању или сл., већ у области савезног законодавства, склапања међународних уговора и усвајања савезног буџета, ово је представљало важан конфедерални елемент југословенског устава.<sup>2</sup>

Може се рећи да су најснажнији конфедерални елементи били садржани у одредбама Устава које су се тицале његове промене. Док се за изјашњавање о предлогу за промену Устава очекивано захтевала двотрећинска већина посланика Већа грађана, за само приступање

2 Балша Шпадијер, „Федерално-конфедерални елементи у Уставу СР Југославије,“ у: *Савезна Република Југославија као двочлана федерација: радови са научног скупа*, ур. Мијат Шуковић, Александар Фира и Слободан Благојевић (Подгорица: Црногорска академија наука и уметности, 1995), 302–304.

промени Устава (за чланове 1, 2, 3, 6, 7, 77, 140 и 141) била је неопходна сагласност скупштина република чланица. Промена је била усвојена тек кад се са текстом које је усвојило Веће грађана сагласе скупштине република чланица, што је суштински значило да нема промене уколико је не желе обе чланице федерације.

У погледу надлежности, Устав је таксативно набрајао у којим питањима и областима федерација преко својих органа треба да утврди политику, доноси и извршава савезне законе и остале прописе, те да обезбеди уставно-судску и судску заштиту. Одредбе о заштити уставности и хијерархији правних аката и посебно о надлежности Савезног уставног суда најбоље исказују оне чврсте елементе јединствене савезне државе. Супрематија савезног Устава обезбеђена је одредбама да уставни република, савезни закони, закони република, те други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом. Чувар уставности и законитости у држави био је Савезни уставни суд, са широким спектром ингеренција, а пре свега одлучивањем о сагласности устава република са Уставом СР Југославије, те закона и других прописа са Уставом. Савезни уставни суд је тако у складу са Уставом био у могућности да својом одлуком стави ван снаге одредбе републичких устава за које је утврђена несагласност са Уставом СР Југославије уколико се те несагласности не уклоне у року од шест месеци од утврђивања.

Карактер односа који се успоставља приликом расподеле надлежности између федерације и федералних јединица један је од кључних стандарда којим се утврђује карактер заједнице. Теоријски, федерацијом сматрамо оне сложене државе у којима су класичне државне функције подељене између њихових органа власти. Према класичној теорији, компетенцију за утврђивање компетенција има искључиво савезна држава.<sup>3</sup> Са тог аспекта, и судећи по уставним нормама које говоре о надлежностима федерације, нема сумње да је СР Југославија била федерација у правом смислу те речи. Но, исто тако, СР Југославија је била федерација коју су одликовали јаки конфедерални елементи. Важност тих елемената није била мала, па је федерални карактер државе био и оспораван.<sup>4</sup> У реалности тежиште власти свакако није било у федерацији, већ у републикама чланицама.

Динамика политичког живота је с једне стране била условљена поменутиим конфедералним елементима уграђеним у Устав, а са друге потпуним разлазом важећег права и реалности. Разлоге таквог стања

3 Александар Фира, „Напомене о савременом југословенском федерализму,“ у: *Савезна Република Југославија: проблеми и могућа решења: скуп одржан 25. јуна 1996. године*, ур. Бошко Мијатовић (Београд: Фонд за унапређење демократије „Љуба Давидовић“, 1996), 24.

4 Миодраг Јовичић, *Куда идеш, Србијо?* (Београд: Драганић, 1995), 120–124.

требало је потражити у неприкривеној намери владајућих странака у Србији (Социјалистичка партија Србије) и Црној Гори (Демократска партија социјалиста) да од федерације направе још један инструмент за што дужи останак на власти. Остављањем стварних центара моћи у републичким органима и, паралелно са тим, подривањем органа федерације, поменуте странке спречиле су стварно конституисање и функционисање савезне државе. Тако је период постојања СР Југославије обележен често изопаченим и нелегалним деловањем федералних и републичких органа власти, нездравим односом између република чланица, нелегитимним изборима у федералне органе, дебаклом правне државе, блокадом Савезне скупштине и Савезне владе... Како Слободан Самарџић примећује:

„[...] нова федеративна творевина од самог почетка представља пуки инструмент специфичне двостраначке коалиције која функционише на 'савезном нивоу', а чија је основна сврха потпуна контрола јавног живота у републикама чланицама. Због тога је уставни и институционални систем мртво слово на папиру, најобичнија фасада иза које се крије стварни садржај федерализма: дневни договор владајућих олигархија у републикама око тога шта федерација стварно јесте“.<sup>5</sup>

### Околности конституисања федерације

Савезна Република Југославија је постојала од 1992. године, када је основана као федерација наследница бивше СФР Југославије. Њено признање као суверене државе која претендује да наследи претходну федерацију текло је отежано, услед ратних дешавања на поменутом простору. Са правног аспекта посматрано, међународна заједница признала је распад СФР Југославије након одлука Бадинтерове арбитражне комисије 1992. године, усвојивши становиште да је држава у распаду уколико главни органи федерације више не функционишу. Стога су јединице федерације легално могле користити своја изворна права и једнострано прогласити напуштање непостојеће федерације, те прогласити своју сувереност. Четири бивше републике СФР Југославије: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Македонија, отцепиле су се и постале суверене и независне државе. Жеља режима Слободана Милошевића била је да се по сваку цену сачува континуитет са бившом федерацијом, а Црна Гора је, ваља подсетити, октобра 1991. године у Хагу пристала на план лорда Карингтона којим су бивше југословенске републике постале суверене и независне, што је суштински значило да од СФРЈ не остаје ништа. Пошто је за федерацију неопходно барем двоје,

<sup>5</sup> Слободан Самарџић, „Може ли се федерација спасти?“, у: Мијатовић, *Савезна Република Југославија: проблеми и могућа решења*, 32–33.

режим у Београду је започео са снажним притисцима на легитимне црногорске власти сумњајући да званична Подгорица има тајне планове који се, како се веровало, косе са заједничком намером очувања Југославије.<sup>6</sup> Суочен са могућношћу рушења, али и са снажном подршком коју су грађани исказивали идеји заједничке државе са Србијом, режим у Подгорици се усредредио на нормализовање односа са властима у Србији и на рад на конципирању нове федерације.<sup>7</sup>

Доношење Устава Савезне Републике Југославије, које је по много чему било спорно, отвара питање легитимитета савезне државе. У упоредној уставноправној пракси два су најчешћа модела за доношење новог устава. По једном моделу, усваја се ревизиони поступак из претходног устава, док се по другом моделу сазива уставотворна скупштина. Уважавајући околности распада претходне државе и друштвено-политичке транзиције овог дела Европе у том периоду, нема сумње да је сазивање уставотворне скупштине било свакако погодније и легитимније решење. Инсистирање на покушају остваривања континитета између претходне и нове федерације определило је политичку елиту за приступ који је подразумевао прихватање ревизионог поступка из претходног устава.

Усвајањем документа „Основе уређења и функционисања Југославије као заједничке државе“, које је уследило након састанка највиших републичких делегација предвођених Слободаном Милошевићем и Момиром Булатовићем 12. фебруара 1992. године у Подгорици, формално је започет процес онога што Устав назива „удруживањем“ република у будућу федерацију; а сам документ, који је суштински представљао договор лидера две владајуће партије, касније је разрађен и претворен у текст Устава.<sup>8</sup> Иако су правни стручњаци званично писали

6 Момир Булатовић, *Правила ћутања* (Ниш: Зограф, 2004), 79–81.

7 Реакције српског руководства на пристајање званичне Црне Горе на план лорда Карингтона Борислав Јовић описује на следећи начин: „Доведена је у питање цела наша политика заснована на концепцији да Југославија постоји док год бар две републике желе да је очувају [...] Договорили смо се да још једном разговарамо са Црногорцима. Ако се не коригују, излазимо у јавност са правим оценама шта њихов став значи, а то би било њихово рушење. То нам остаје као једини излаз. Верујемо да бисмо лакше њих срушили, него што бисмо изградили нову ваљану политичку платформу за даљу самосталну акцију.“ према: Војислав Коштуница, „Шта је неуставно у савезном Уставу,“ у: *Криза и обнова права*, ур. Зоран Ивошевић (Београд: Центар за унапређивање правних студија, 1999), 17–18.

8 Самом састанку и доношењу документа претходило је излагање Момира Булатовића пред Скупштином Црне Горе од 18. јануара 1992. године, где је истакнуто да је основни циљ Црне Горе да се у новој федерацији оствари потпуна равноправност република. Та равноправност република подразумевала је: једнодоман савезни парламент, Владу састављену на паритетном принципу, ротирајућу функцију председника коју би обављали председници република, заједничку команду над јединственом војском. Према: Булатовић, *Правила ћутања*, 82.

текст устава на Жабљаку, стваран текст Устава писан је на партијским састанцима. Како Булатовић наводи: „До њега се долазило након тешких расправа и убјеђивања, маневрисања разним ултиматумима, што је све водило до коначних компромиса. То је трајало сатима и ноћима. Слободан Милошевић је, као и обично, водио главну ријеч испред друге стране“.<sup>9</sup> Легитимност рада на новом уставу покушала се обезбедити на специфичан начин: у Србији кроз подршку Народне скупштине, и у Црној Гори изјашњавањем грађана на референдуму. Скупштина Србије је 27. фебруара те године дала подршку договору владајућих странака, док је у Црној Гори два дана касније одржан референдум на којем су се грађани изјашњавали на једно крајње вишесмислено и неспретно постављено питање: „Да ли сте за то да Црна Гора, као суверена Република, настави да живи у заједничкој држави потпуно равноправно са другим републикама које то буду жељеле?“<sup>10</sup>

Формално, рад на Уставу почео је 28. марта, а завршен већ 13. априла 1992. године. Две недеље касније, Устав је донело крње Савезно веће Скупштине СФР Југославије. Веће је „крње“ из два разлога. Први је тај да су га чинили делегати из само две од шест република некадашње државе (тек једна трећина од 220 делегата). Други је да су ти делегати изабрани на једностраначким изборима далеке 1986. године, што значи да им је мандат истекао још 1990. године. Додатну мањкавост у доношењу Устава представљала је чињеница да га је усвојило и прогласило Савезно веће, након што су републичке скупштине претходно дале сагласност.<sup>11</sup> Овакав поступак, који није био предвиђен правилима правног система на који се позивало, нити је уобичајен у уставноправној пракси, представљао је очигледан покушај тражења легитимитета републичких партијских олигархија за њихов међусобни договор.

---

9 Булатовић у својим мемоарима и сам признаје партијски карактер Устава: „Уставни концепт до кога смо дошли, доживио је бројне критике. Не толико са стручне стране, колико због начина настанка. Третирани су га као политички договор двије владајуће партије. То је, наравно, била истина, али не видим зашто би због тога слиједила оспоравња. Јер, управо партије артикулишу интересе грађана у политичком смислу. То што су биле само двије странке није, свакако, била њихова воља, већ одраз чињенице да су оне имале довољно посланика да утврђени текст буде усвојен у скупштинама.“ (Ibid., 84–85).

10 На поменутом референдуму се, дакле, није одлучивало о надлежностима, уређењу, имену или границама федерације, већ се давао легитимитет политичким активностима црногорског руководства које је тих дана, мање јавно и више тајно, радило на усаглашавању ставова са режимом у Београду. Ипак, нема сумње да је подршка и на оваквом референдуму (одржаном у рекордно кратком року) дала довољан легитимитет црногорским властима за стварање нове федерације. На референдум је изашло две трећине уписаних у бирачки списак, док је преко 95 посто њих гласало „за“.

11 Коштуница, „Шта је неуставно у савезном Уставу,“ 16–19.

Без сваке сумње, легитимна је била жеља грађана и Србије и Црне Горе да наставе живот у заједничкој држави, као што је била и легитимна жеља власти у републикама да обезбеде континуитет са бившом федерацијом. Оно што пак није легитимно јесте чињеница да су и Устав и установе нове државе постављени као инструменти владајућих елита. Решења новог устава била су таква се у њиховом стварању више водило рачуна о међусобној подели власти два режима него о трајним основама федерације. Посматрајући настанак ове федерације стиче се утисак да акценат није био на могућности за њено делотворно функционисање, већ за функционисање власти у републикама чланицама. Али док је са једне стране федерација била процедурално нелегитимна творевина, она је са друге стране извориште легитимитета тражила у снажној културној и историјској повезаности народа у Црној Гори и Србији. С тим у вези, формирање овакве државе могло се са правом сматрати „злоупотребом чврстих историјских темеља“.<sup>12</sup>

### Период „договорене парализе“ федералних органа (1992–1997)

Као што се могло видети, уставном концепту СР Југославије могли су се упутити озбиљни приговори. Но, та критика не погађа саму суштину проблема уколико се не размотре политички и друштвени услови у којима је тај концепт настао и у којима је функционисао. Могуће је да сам устав и формално и садржајно буде врло добро састављен, али да не испуњава своју конституционалну сврху. Уколико устав као конститутивни акт није у стању да ограничи политичку власт, тешко да може нормирати основне друштвене односе, политичке институције и процедуре одлучивања унутар политичке заједнице.

Нови Устав СРЈ поставио је потпуно нове темеље државног уређења. Трећа Југославија променила је територију, назив и симболе, увела је политички и својински плурализам, парламентаризам, тржишну привреду и поделу власти. Но, сам Устав је задржао на снази савезно законодавство бивше федерације и предвидео његово постепено усклађивање са новим Уставом. Како је законодавство из периода СФР Југославије представљало својеврсно „страно тело“ у новом систему, свако његово задржавање значило је и одлагање потпуног примењивања Устава СРЈ. Уставни закон за спровођење Устава СРЈ таксативно је навео тринаест закона бивше федерације чије је важење престајало даном његовог ступања на снагу, док је остале законе требало ускладити са новим системом и за то су прописани рокови. До краја 1992. године требало је ускладити 37 изричито наведених закона, као и законе којима су основане установе, школе и друге организације за вршење послова

12 Самарџић, „Може ли се федерација спасти?“, 32–36.



од интереса за остваривање функција СФРЈ, док је остале законе са Уставом требало ускладити до краја 1994. године. Први петогодишњи период карактерише стално одлагање рокова за усклађивање. Ако се Уставни закон сматра интегралним делом Устава, односно представља његове завршне и прелазне одредбе, продужавање рокова је правно недозвољено и противуставно. Правна логика која је покушала да Уставни закон одвоји од Устава и да га „разрађује“ и продужава обичним законима у дубокој је супротности са самом идејом владавине права и коси се са основним начелом уставности.

Иако није било суштинских разлога да Савезна скупштина не приступи усклађивању старих закона са новим поретком, многи важни закони попут Закона о својинскоправним односима, Закона о друштвеном капиталу, Закона о предузећима, Закона о основама система државне безбедности или Закона о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа, остали су неусклађени дуже од пет година. Постојање закона који су у дубоком нескладу са основним начелима Устава и новом друштвеном ситуацијом отварало је широке просторе за малверзације, што је вероватно и била намера власти која је имала неспорну већину у савезним телима.

Правне последице које су проистицале из неусклађености Устава Србије са савезним уставом у доброј мери су се могле отклонити усклађивањем федералних закона и других прописа са Уставом, што би Савезном уставном суду отворило могућност да поништава оне одредбе републичких закона и прописа који нису у сагласности са савезним. Тиме би се на посредан начин осигурала уставност поретка.<sup>13</sup> Слаба законодавна активност Савезне скупштине омогућила је Републици Србији да настави да примењује законе и друге прописе који нису били у сагласности са савезним Уставом. О драматичности овог неусклађивања и нефункционисања правног поретка најбоље говори податак да је од преко 220 закона које је требало ускладити са Уставом СР Југославије у поменутом периоду усклађена тек једва трећина њих.

Највећа претња савезној уставности испољавала се у неусклађености републичких устава са савезним. Проблем је пре свега представљала неусклађеност Устава Србије, с обзиром на то да је он донесен две године пре савезног устава, па је самим тим био далеко више неусаглашен са Уставом СРЈ од Устава Републике Црне Горе који је ступио на снагу 1992. године, након формирања заједничке државе. Иако по слову савезног Устава „устави република чланица, савезни закони, закони република чланица и сви други прописи и општи акти морају бити сагласни са Уставом СР Југославије“, Уставни закон за спровођење

<sup>13</sup> Слободан Вучетић, „Уставност и законитост у Југославији,“ *Архив за правне и друштвене науке* 50, бр. 2 (1994): 319.

Устава СР Југославије није предвидео рок за усклађивање републичких устава са савезним. Но, како је савезни Устав у члану 130. предвиђао да по утврђивању несагласности одредаба устава републике са савезним уставом од стране Савезног уставног суда, те одредбе престају да важе после шест месеци од утврђивања несагласности, није постојао нити један разлог за трајну неусклађеност.

Слободан Вучетић, бивши судија Уставног суда Србије, неусклађеост Устава Србије са савезним уставом дели у три групе питања.<sup>14</sup> Прву групу чине слободе и права човека и грађанина. Док је Устав СР Југославије утврдио да су људске слободе, права и дужности грађана у искључивој надлежности федерације, Устав Србије је као устав суверене и независне државе уредио ову област у целини, често другачије и рестриктивније од савезног устава, што је само по себи проблематично јер су републички закони усклађивани са републичким, а не савезним уставом. Примера ради, док је Уставом Србије право на живот ограничено могућношћу изрицања смртне казне, Устав СРЈ искључује такву санкцију. Такође, Устав Србије предвиђа, када је реч о слободи збора и јавног окупљања, могућност забране скупова уколико угрожавају јавни саобраћај, док Уставом федерације таква ограничења нису предвиђена. Разрада ове одредбе, кроз републички Закон о унутрашњим пословима и Закон о збору и другом мирном окупљању, омогућила је примену мера репресије против демонстраната на протестима против крађе на локалним изборима 1996. и 1997. године.

Другу групу ових питања чинили су својински односи и економски систем. Док су према Уставу Србије сва системска и друга питања која се односе на области економског и привредног система, облигационих и својинских односа, правног положаја предузећа, итд., била у надлежности Републике и њених органа, према савезном Уставу цео макроекономски систем био је у надлежности федерације и њених органа. У пракси, овакво стање производило је бројне проблеме. Примера ради, док је Устав федерације предвиђао да поједина добра у општој употреби, као и градско грађевинско земљиште, могу бити у приватној и у другим облицима својине (док су природна богатства искључиво у државној својини), дотле је Устав Србије предвиђао да природна богатства и добра у општој употреби, као и градско грађевинско земљиште, могу бити искључиво у државној својини.<sup>15</sup>

14 Слободан Вучетић, „Шта је неуставно у Уставу Србије,“ у: Ивошевић, *Криза и обнова права*, 26–31.

15 Устав Србије је, заправо, садржао норму која је говорила да природна богатства и добра у општој употреби, као и градско грађевинско земљиште, могу бити и у друштвеној и у државној својини. Но посредном (и наравно неуставном) променом Устава Србије и изменама одредби Уставног закона о спровођењу устава природна богатства и добра у општој употреби, уз градско грађевинско земљиште, претворени су у државну својину.

Трећа група питања тичала се области одбране и безбедности. Према Уставу Србије, у овој области кључну улогу имао је председник Републике, који је руководио оружаним снагама у рату и миру и уз то наређивао општу и делимичну мобилизацију и организовао припреме за одбрану. О самом рату и миру према Уставу Србије одлучивала је Народна скупштина. Председник је такође могао, уколико Скупштина није у могућности да се састане, а по прибављеном мишљењу председника Владе, утврдити постојање непосредне ратне опасности и прогласити ратно стање, ограничити одређена права и слободе или извршити реорганизацију органа власти. По Уставу СРЈ област одбране и безбедности у целини је била у надлежности федерације, са том разликом да су овлашћења више ишла у корист Савезне владе. Према савезном Уставу, председник СР Југославије је био тај који је командовао Војском Југославије у рату и миру, на основу одлука Врховног савета одбране.

Честа је била појава (карактеристична за обе републике, премда далеко више за Србију) да у областима у којима постоје савезни прописи републике доносе своје прописе, узурпирајући надлежности федерације. Републике чланице често су сматрале да могу доносити своје законе уместо савезних уколико федерација није благовремено уредила одређену област савезним законом. Иако Устав СРЈ није познавао тзв. конкурентску надлежност, републике су је практично увеле. Примера ради, Република Србија је Уредбом о мерама за спречавање и отклањање поремећаја на тржишту изазваних злоупотребом монополског положаја ушла у регулисање материје за коју је била надлежна искључиво федерација. Оно што посебно зачуђује је подршка коју је орган федерације – Савезна влада – давала оваквим одлукама, када је прихватала примену антимонополских прописа република.<sup>16</sup> Но, чињеница је да се није радило само о областима које нису благовремено уређене, већ су републике за оваквим решењима посезале сваки пут када су сматрале да је то потребно. Тако су поред савезног Закона о трговини паралелно егзистирали и републички закони о промету робе. Посебно сложено стање владало је у оним областима где се радило о паралелним надлежностима, где готово да није било могуће постићи сагласност шта спада у надлежност федерације, а шта у надлежност република.

Нарочито је интересантно било доношење неколико закона и великог броја уредби Владе Србије (углавном у периоду санкција) позивањем на члан 135. Устава Републике Србије, који се односи на Устав СФРЈ, а према којем је предвиђено да у случају да се актима органа федерације или актима органа друге републике, противно правима и дужностима које

16 Милован Бузаџић, „Устав СРЈ у пракси,“ *Архив за правне и друштвене науке* 52, бр. 4 (1996): 1052–1053.

она има по Уставу СФРЈ, нарушава равноправност Републике Србије, или се пак на други начин угрожавају њени интереси, републички органи могу да доносе акте ради заштите интереса Републике Србије. Иако је и лаику јасну да је ступањем на снагу Устава СР Југославије ова одредба и правно и логички морала престати са важењем, закони и уредбе су свесно доношене у складу са овим чланом, производећи штетно правно дејство све до формалног укидања од стране Уставног суда.

Период конституисања нове федерације обележило је, као што се могло видети из приложеног, флагрантно кршење бројих уставних норми. Иако су по свему судећи републике водиле главну реч, главни привид постојања државе стварале су заједничке институције федерације. Како је федерација такав облик удруживања који се ствара са уверењем да ће се део државних послова обављати најбоље кроз заједничке институције, такво удруживање претпоставља стварање институција чија су овлашћења уподобљена томе циљу. Такве институције морале би уживати поверење од стране оних који их стварају, што у случају СР Југославије свакако није био случај.<sup>17</sup> Стога у даљем тексту ваља приступити анализи рада најважнијих институција федерације: Савезне скупштине, председника Републике и Савезне владе. Но, анализа не би била потпуна уколико се не би размотрило и деловање Савезног уставног суда, који је требало да представља кључну брану антиконституционалним актима и антидржавном понашању републичких и савезних власти.

### **Савезна скупштина која то није**

Савезна Република Југославија, у складу са основним федералним начелима, имала је дводому скупштину. Савезну скупштину Савезне Републике Југославије чинила су два већа: Веће република и Веће грађана. Веће република је требало да обезбеди равноправност република у највишем законодавном телу, па је свака чланица федерације давала једнак број посланика (по двадесет). У Веће грађана посланици су се бирали сразмерно броју бирача, односно један посланик на 65 000 бирача. Устав СРЈ је посебном одредбом регулисао да број посланика који се за Веће грађана бира из чланица федерације не може бити мањи од 30, што је фактички значило да ће Црна Гора у Већу грађана имати 30, уместо свега седам посланика, колико је требало. Иако је Веће грађана било тело које је требало да обезбеди равноправност грађана у федерацији, то начело је овом посебном одредбом Устава прекршено, па је тако један глас једног грађанина Републике Црне Горе на изборима за Савезну скупштину важио вишеструко више него глас било ког грађанина Републике Србије. До нарушавања овог начела

<sup>17</sup> Зорица Радовић, „Устав треће Југославије – пример непоштовања права и правне науке,“ *Архив за правне и друштвене науке* 52, бр. 1-3 (1996): 554.

дошло је услед, објективно гледано, отежавајуће околности: формирања двочлане федерације од две републике, које су се значајно разликовале по броју становника. Иако у појединим федерацијама постоји позитивна дискриминација по питању представљености грађана неке републике у доњем дому, то се најчешће ради да би се обезбедило присуство барем једног посланика оних федералних јединица чији би грађани остали непредстављени. Друге двочлане федерације се нису сусретале са овако драстичним проблемом представљања у доњем дому, а Пакистан је чак и као двочлана федерација имао једнодомо представничко тело. Питање како омогућити представницима грађана Црне Горе иоле ефективан простор за деловање у Већу грађана, а притом не нарушити принцип равноправности грађана приближавало се проблему решавања квадратуре круга. Ипак, са правом се може поставити питање да ли је икаква заштита била потребна Црној Гори у Већу грађана, с обзиром на велике могућности које су јој остављене за деловање у Већу република.

Од посебне важности за опстанак федерације биле су, како ће се испоставити, одредбе које је Устав садржао у члановима 81. и 86. Члан 81. је предвидео да се избор и престанак мандата савезних посланика у Већу грађана Савезне скупштине има уредити савезним законом, док се избор и престанак мандата посланика у Већу република имао уредити законом републике чланице. Док је Устав у ставовима два и три члана 86. предвидео да се Савезни посланици у Већу грађана опредељују и гласају по сопственом уверењу, те да не могу бити опозвани, истовремено је прескочио навођење таквих одредби за посланике Већа република. То је отворило питање да ли су републике чланице у могућности да својим законским решењима уведу неку врсту императивног мандата за посланике Већа република.

Равноправна надлежност оба већа Савезне скупштине и одлучивање већином гласова свих посланика у сваком од већа чинили су рад Савезне скупштине врло сложеним, тешким и неефикасним. Иако би далеко функционалније било да је надлежност подељена тако да Веће република одлучује само о оним питањима која имају изузетан значај за положај република, очигледно је да је у одређивању надлежности Савезне скупштине превладао још један конфедерални елемент. Овакво решење отварало је могућност да сви посланици из једне чланице у Већу република блокирају доношење било какве одлуке. Таква ситуација уследила је распуштањем Народне скупштине Републике Србије октобра 1993. године. Како је по слову републичког закона који се односио на избор посланика у Веће република Савезне скупштине престанком мандата народних посланика у Народној скупштини Републике Србије престајао и мандат посланика у Већу република (које је делегирало представничко тело Републике Србије), тако је уследила четворомесечна блокада Савезне скупштине, с обзиром на то да је Веће република остало

без довољног броја посланика за доношење било какве одлуке.

Поделу власти између легислативе, коју представља Савезна скупштина, и егзекутиве, коју представља Савезна влада, Устав је, у нормативном делу, релативно доследно спровео. Законодавну власт вршила је Савезна скупштина и њена улога је била независна, с обзиром на то да није постојао вето извршне власти, нити могућност доношења уредби са законском снагом (осим у случајевима ратног и ванредног стања или стања непосредне ратне опасности). У законодавном процесу Савезна Влада имала је право законодавне иницијативе, али и обавезу давања мишљења на законске предлоге других предлагача, чиме је диктирала темпо и обим рада Савезне скупштине. Скупштина није располагала средствима непосредног мешања у вршење компетенција Савезне владе (утврђивање и вођење спољне и унутрашње политике, образовање и укидање министарства, итд). Савезна скупштина притом није бирала Савезну владу у целини, већ само њеног председника, који је имао потпуну самосталност у избору чланова Владе. Скупштина је била у могућности да разреши председника и да изгласа неповерење Влади, премда је и Влада била у могућности да распусти Скупштину у случају да она није у могућности да дуже време обавља свој посао. Иако би оваквом Владином одлуком престао и њен мандат, она би наставила са вршењем своје функције све до избора нове, па се овакво решење може сматрати јаким дискреционим правом Савезне владе, нарочито ако се има у виду релативна једноставност процеса распуштања Савезне скупштине од стране Савезне владе. Ипак, много битније за однос Савезне владе и Савезне скупштине било је одсуство јаким контролних механизма које је Скупштина требало да има на располагању. Односно, осим посланичких питања готово да их није ни било, пошто је интерпелација била накнадно уведена и уз механизам којим је поприлично обесмишљена, док је могућност изгласавања неповерења Савезној влади била готово немогућа, услед захтеване већине у оба већа.

Много више од нормативних недостатака, рад Савезне скупштине оптеретили су екстремна пасивност у раду и, наравно, нерегуларност која је пратила готово све институције федерације. За читаво време свог постојања Савезна скупштина није успела да развије активност која би стварно одговарала њеном уставном положају и улози. Пасивност Савезне скупштине огледала се у драматично ретким окупљањима, иако јој је Устав остављао могућност да преко осам месеци годишње ради у редовним заседањима. Примера ради, током 1993. и 1994. године Веће грађана је заседало у просеку 24 дана годишње, док је Веће република просечно заседало свега 10 дана годишње.<sup>18</sup> Пасивност рада Савезне

<sup>18</sup> Павле Николић, *Од „Устава“ до Устава: прилог сведочењу о једном времену* (Београд: Институт за упоредно право, 2003), 129.

скупштине је, може се оправдано тврдити, била смишљена активност владајућих странака, а механизам је био посве једноставан. Према пословницима већа Савезне скупштине, председници већа требало је да сазивају седнице већа у оквиру редовног заседања: по сопственој иницијативи, на основу закључака већа, на иницијативу квалификованог броја посланика, или на захтев Савезне владе. То, дакле, говори да је моћ заказивања седница потпуно у рукама председника већа, што је контролом владајућих странака над ове две позиције значило да оне контролишу и саму динамику рада у ова два већа. То је долазило до изражаја у честим одбијањима председника већа да заказују седнице на иницијативу опозиционих посланика. Рад Већа грађана карактерисала је и пракса необјашњивих и самовољних прекида седница од стране председника Већа, нарочито због тога што су ова прекидања праћена и неоправдано дугим одлагањем да се закаже наставак седнице. Једно од таквих одлагања уследило је и након поменутог распуштања Народне скупштине Републике Србије од 20. октобра 1993. године, када је уследило блокирање и Већа грађана, и то у тренутку предвиђеном за редовно заседање. Иако је поменути распуштањем несумњиво наступила блокада законодавног процеса у Савезној скупштини, није постојао нити један разлог да Веће грађана не настави са својим радом и усваја предлоге закона и прати рад Савезне владе.<sup>19</sup>

Можда још драстичнији пример је био онај када је на седници Већа грађана, потпуно нелегално и експресно, био смењен гувернер Народне банке Југославије Драгослав Аврамовић, након чега је председник Већа одложио седницу на неодређено. Поред поменутих кршења одредби пословника (у погледу сазивања седница и прекидања истих), злоупотребе су се дешавале и погледу одбијања председника Већа грађана да поступи по захтеву посланика и да прозивком утврди постојање кворума, као и у прекидању говора опозиционих посланика или непоштовањем правила о редоследу говорника. Устаљена пракса, заснована на пословнику, да председник Већа саставља и предлаже дневни ред, процењујући који ће од предлога Савезне владе да стави на дневни ред, и немогућност опозиционих посланика да утиче на такве одлуке, стварала је изузетно конфликтну ситуацију у раду Већа грађана.<sup>20</sup>

Дакле, једна од највећих мана у раду Савезне скупштине у овом периоду била је њена пасивност у законодавном процесу, што је значајно оптеретило процес конституисања федерације. Такво стање, као што се

---

19 Ibid., 91–92.

20 Никола Стефановић, „Прилог анализи функционисања Савезне скупштине,“ у: *Отворена питања у раду Савезне скупштине и скупштина Србије и Црне Горе: материјал са округлог стола организованог 19. маја 1995. године*, ур. Миодраг Јовичић (Београд: Југословенско удружење за уставно право, 1995), 102–104.

могло видети, ишло је на руку републичким властима, које су различитим тумачењима, али и грубим кршењима савезних норми, задржавале део надлежности федерације на републичком нивоу. Подршку таквом стању давала је и Савезна влада, која је исказивала посебну немарност и неажурност у подношењу предлога за усклађивање закона са новим Уставом федерације. Притом су предлози опозиционих посланика знали да чекају на дневни ред и преко две године. Друго, Савезна скупштина није остварила значајну контролу рада Савезне владе. На послетку, можда и највећи проблем деловања Савезне скупштине, премда о њему није било речи, био је тај што Савезна скупштина, а нарочито Веће грађана, није успело да се наметне као право представничко тело свих грађана СР Југославије и да постане кохезивни фактор заједничког живота. Савезна скупштина је морала имати више слуха за своју улогу у конституисању федерације и заједничког идентитета свих грађана, а простора за то није мањкало с обзиром на драматичност политичких, економских и друштвених прилика првих година заједничког живота Црне Горе и Србије. Недостатак угледа Савезне скупштине и поверења у њен рад јасно ће се испољити у дешавањима након распада федералне коалиције Социјалистичке партије Србије и Демократске партије социјалиста. У закључку се може прихватити суд појединих стручњака<sup>21</sup> да је у пркаси деловао извитоперени парламентарни систем, што је за последицу имало његово лоше функционисање. Скупштина је била институција владавине једне коалиције, што је само додатно оголило суштину федерације као партијске државе.

### Председник СРЈ – институција у сенци личности

С обзиром на намеру уставотворца да у СР Југославији уведе тзв. канцеларски тип владе, слаба позиција председника била је сасвим очекивана. Најзначајније надлежности председника сводиле су се на представљање СР Југославије у земљи и иностранству, предлагање Савезној скупштини кандидата за председника Савезне владе, судије Савезног уставног суда, судије Савезног суда, Савезног државног тужиоца и гувернера Народне банке Југославије, као и расписивање изборе за Савезну скупштину.

Председника је бирала Савезна скупштина на период од четири године, са могућношћу једног реизбора. Овакав начин избора председника Републике одговарао је специфичним околностима, испољеним у великој

<sup>21</sup> Више у: Славољуб Поповић, „Начело поделе власти и положај Савезне скупштине,“ у: Јовичић, *Отворена питања у раду Савезне скупштине и скупштина Србије и Црне Горе*, 81–86; Николић, *Од „Устава“ до Устава*; Драгољуб Поповић, „Нормативни недостаци парламентарног поретка у Србији и Југославији,“ *Архив за правне и друштвене науке* 52, бр. 1-3 (1996): 491–498; Слободан Антонић, „Парламентаризам у Југославији 1990–1996,“ *Архив за правне и друштвене науке* 53, бр. 2 (1997): 177–198.



разлици у броју становника између две републике чланице. То је значило да ће и мања република, посредно преко Већа република, имати могућност блокирања избора било ког кандидата којим није била задовољна. Сама протоколарна функција председника отвара је могућност стварања лаког консензуса између република, чиме је опасност од потенцијалне блокаде била значајно умањена. Члан 97. Устава предвиђао је интересантно решење по којем Председник Републике и председник Савезне владе „по правилу“ не могу бити из исте републике чланице.

Улога председника Републике у политичком животу федерације била је посве маргинална, углавном због његове тако дефинисане уставне функције која је подразумевала скромне надлежности спрам Савезне скупштине и Савезне владе, а уз то је био и посредно изабран, што му је значајно умањивало легитимитет у јавности, док се не сме заборавити да су председници република чланица бирани директно на непосредним изборима. По неписаном договору, место председника Савезне владе припадало је мањој чланици, а место председника Републике већој, уз изузетак који се збио одмах по формирању федерације, када су оба места припала већој чланици. Тада је за председника СР Југославије био изабран Добрица Ћосић као нестраначка личност од, како се сматрало, великог угледа у јавности. Олако препуштање ове функције нестраначкој личности, али и избор Зорана Лилића (након што је Ћосић смењен после свега годину дана на функцији), који свакако није био перјаница Социјалистичке партије Србије, јасно указује на безначајност ове функције у очима републичких олигархија.

Поред нормативне, додатна политичка маргинализованост положаја председника Републике поговарала је председнику Србије, Слободану Милошевићу, који је фактички држао све најбитније полуге власти и доносио најважније одлуке у земљи. Иако није у формалном смислу узурпирао власт, нити директно преузео овлашћења других органа и грана власти, он је сву власт концентрисао у својим рукама. Он је представљао средиште политичког система и политичког процеса у СР Југославији, што је фактички верификовала и читава међународна заједница када га је прихватила као јединог важног и утицајног представника читаве федерације.<sup>22</sup> На активности председника Србије је важно скренути пажњу, јер је управо он након 1997. године постао председник СР Југославије. Задржавши комплетну политичку моћ и на новој функцији, само је демонстрирао чињеницу да власт која се селила заједно са њим своје извориште није налазила у нормама политичког поретка.

22 Срђан Дармановић, „Супер-председничка власт и (де)институционализација поретка,“ у: *Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији: проблеми, могућности и правци унапређивања: радови са научног скупа*, ур. Мијат Шукловић (Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 1996), 183.

## Савезна Влада

Иако је о позицији Савезне владе, њеним надлежностима и мањкавостима у раду већ било речи, овој институцији се мора посветити још мало пажње, с обзиром на то да је она била орган преко којег су две водеће партије остваривале пресудни утицај на власт на нивоу федерације.

Из уставне позиције Савезне владе може се уочити да је очигледна намера уставотворца била да успостави систем јаког председника Савезне владе, што се разликовало од уставних система на републичком нивоу, где председници влада нису имали толику моћ, већ су је делили са председницима република. Нормативна овлашћења Савезне владе, односно облици њиховог вршења, били су изричито формулисани Уставом. Но, као и већину других институција, тако је и Савезну владу одликовао одређени степен противуставног деловања. Савезна влада је доносила уредбе којима је иницијално уређивала материје које претходно нису биле уређене законом и које су биле мимо домена аутономних уредби утврђених тачком 6. члана 99. Устава, као и уредбе на основу законодавне делегације.<sup>23</sup> За ове типове изласка из утврђених надлежности постоје бројни илустративни примери. Када говоримо о излетима у законодавну надлежност ваља указати на два примера. Одлуку о плаћању посебне таксе приликом изласка из СР Југославије Савезна влада донела је крајем 1993. године. Овом одлуком Савезна влада је увела обавезну таксу коју су грађани морали плаћати за излазак из земље. Иако је идеја ове одлуке у основи срамна, само увођење таксе, која чини приход савезног буџета, није се могла иницијално уређивати прописом Савезне владе, тј. овакву обавезу могао је утврдити искључиво законодавац.<sup>24</sup>

Други пример је Одлука о валоризацији и извршавању савезног буџета за 1993. годину, којом је извршен ребаланс буџета федерације, иако је то била уставна надлежност законодавца. До потребе за оваквом одлуком дошло је услед раније поменутог распуштања Народне скупштине Републике Србије, што је условило да Савезна скупштина није била у могућности да донесе закон о изменама савезног буџета. Иако се оваква одлука делимично може политички оправдати чињеницом да је држава услед хиперинфлације остала без реалних прихода, она је свакако била противуставна.

У пракси су забележени и случајеви изједначавања уредби и закона, па је тако једно питање уређивано и савезним законом и уредбом Савезне владе. Један од таквих случајева односио се на утврђивање вредности динара. До јануара 1994. године, вредност динара је у федерацији уређивана савезним Законом о промени вредности динара, док је од

23 Боса Ненадић, „Нормативна делатност Савезне Владе,“ *Архив за правне и друштвене науке* 52, бр. 4 (1996): 1111.

24 *Ibid.*, 1112.

тад уређивана уредбом Савезне владе. Истом уредбом уведен је и „нови динар“ као нова новчана јединица СР Југославије, иако је и та материја била уређена Законом о Народној банци Југославије, који је прописивао да је новчана јединица „динар“.<sup>25</sup>

Због релативно ретких заседања Савезне скупштине и њених честих одлагања, али и мањкавости у контролним механизмима које је имала, улога Савезне скупштине била је посве пасивна, што је водило ка поремећају равнотеже власти између ње и Савезне владе. Немогућност Савезне скупштине да делује као битан политички чинилац у земљи највише је погодовала Савезној влади и, посредно, преко ње, владајућој коалицији Социјалистичке партије Србије и Демократске партије социјалиста Црне Горе. Ове партије су у Савезној влади имале готово искључиво своје представнике, што им је омогућило да врше пресудну улогу на политичка дешавања на савезном нивоу.

Поред утицаја које су ове странке директно имале на извршну власт, оствариле су и најгрубљи противуставни уплив у законодавну сферу.<sup>26</sup> О томе колико је коалицији која је чинила Савезну владу било мало стало до поштовања Устава и стварања правне државе најбоље говори случај избора првог премијера СР Југославије, Милана Панића. Како је за председника СР Југославије био изабран Добрица Ђосић, на месту Савезног премијера требало је да се нађе представник Црне Горе. Но, широко тумачење одредбе „по правилу“, али и притисак војног врха, довео је до компромиса представника СПС-а и ДПС-а, који су прихватили да Панић постане савезни премијер, који би се посветио дипломатским активностима, док би његов посао фактички обављао представник Црне Горе, Радоје Контић.<sup>27</sup> О вертикалној подели власти у земљи, али и значају позиција председника СР Југославије и Савезног премијера највише говоре речи Момира Булатовића, дугогодишњег председника мање федералне јединице:

„У Палати федерације су често одржавани састанци тијела за координацију државне политике. Председавао је председник Ђосић, а присуствовали су Милан Панић са својим савјетницима и први људи република чланица. Добрица Ђосић је имао углед и значај, Милан Панић је био у бестежинском стању, али права политичка и државна моћ била је у рукама републичких председника и влада. Зато су ови састанци имали пуни смисао.“  
– подвукао Б. Д.<sup>28</sup>

25 Ibid., 1112–1113.

26 Драган Батавељић, „Однос законодавне и извршне власти у СР Југославији,“ у: Шуковић, *Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији*, 203.

27 Булатовић, *Правила ћутања*, 87.

28 Ibid., 89.

## Савезни уставни суд

У уставно-правној теорији често се указује на узрочно-последичну везу између појава федерација, судске и уставносудске контроле уставности. Поједини аутори судбину федеративно уређених држава везују за постојање уставног судства, односно у контроли уставности виде неопходан инструмент за њено оживотворење. У радовима који за предмет имају проучавање уставног судства, аутори указују да је судска контрола уставности успостављена у федерацијама првенствено ради регулисања односа и права између федерације и њених чланица.<sup>29</sup> Федерално уређење почива на начелу супремације федералног устава, тако да сви савезни уставни утврђују свој карактер највишег закона земље. Имајући у виду двојну структуру уставности, контрола уставности закона у савезној држави има два аспекта која су подједнако важна. Први аспект се огледа у поништавању неуставних закона донетих у републикама чланицама, а други у поништавању неуставних федералних закона. Овај други аспект је важан као гаранција да ће једном утврђена подела власти између федералне владе и чланица федерације остати у утврђеним границама. Сходно томе, класична теорија федерације подразумева постојање судске арбитраже која има задатак да штити устав, федерацију у целини, као и положај федералних јединица.<sup>30</sup>

Устав СРЈ није претпостављао начело јединственог уставног судства. Он није садржао ниједну одредбу која помиње уставно судство у федералним јединицама, нити посебне одредбе из којих би се могло закључити који се облик уставноправне заштите конституисао у републикама, као ни да ли републике имају уставне судове. Принцип самоорганизовања република, који је Устав СРЈ предвиђао, садржао је реалну опасност да устав федералне јединице буде толико самосталан правни акт да својим одредбама предвиди било који познати модел заштите уставности који, можда, ни не подразумева уставни суд. То је нарочито битно јер између уставних судова у СР Југославији није постојао хијерерхијски однос – принцип самосталности и независности важио је и у хоризонталном и у вертикалном смислу, што је стварало проблеме у питањима паралелне надлежности.<sup>31</sup>

Одлуке уставног суда, колико год имале превасходно правни карактер, подједнако производе и политичке импликације. С обзиром на објективне околности у којима је федерација настала и политичко стање

29 Љиљана Славнић, *Од државе која умире ка правној држави* (Београд: Службени гласник, 1994), 82.

30 *Ibid.*, 85–86.

31 Љиљана Славнић, *Федерализам и уставносудска функција – случај Југославије: правна студија са упоредно-правним елементима* (Београд: Партенон, 2000), 179.

у земљи, чини се да је потреба за активнијим Савезним уставним судом била неопходна. Но, оправдано се може поставити и питање да ли је он имао капацитет да одговори на такве потребе. У погледу овлашћења, тај капацитет је свакако постојао, али избегавање сукоба са политичким актерима владајуће већине и владе, као и селективно прихватање њихових одлука, указује да ова институција није деловала као активни заштитник југословенске федерације.

Најблажа оцена која се може изнети за његов рад је да он свакако није утицао на федералне односе у СРЈ у мери у којој је то могао. Његова улога у стабилизовању југословенске федерације и у јачању легитимности одлука њених органа није била адекватна потреби коју је федерација имала. Могло би се приговорити да се Савезни уставни суд није показао као делотворан чувар СР Југославије и поред значајних овлашћења из разлога што он сам није био довољно подржан.<sup>32</sup> То је свакако тачно, с обзиром на то да и ова институција захтева додатне изворе снаге и легитимитета, осим Устава, али не треба заборавити ни проблематичне политичке одлуке које је Савезни уставни суд подржавао. Један од таквих случајева представљао је и захтев за испитивање уставности начина доношења Закона о изменама закона о изборним јединицама за избор савезних посланика у Веће грађана из 1996. године. Наиме, иако је Устав предвиђао двотрећинску већину у Савезној скупштини за доношење закона о избору посланика за Веће грађана, овај предлог закона је донет само уз просту већину гласова у оба већа. Савезни уставни суд је тада, премда тесном већином од 4:3, заступао једно крајње контроверзно становиште по којем се материја о избору посланика у Веће грађана могла разрадити на више сегмената, што је значило да се један овакав закон не мора донети двотрећинском већином као изборни закон, иако је манипулативни утицај изборних јединица на изборни процес више него познат.

### **Сукоб републичких власти и блокада федералних институција**

Ако се са сигурношћу може тврдити да је у периоду конституисања федерације постојала једна врста „бланко“ консензуса, који се односио само на идеју заједничке државе, не може се истовремено тврдити да је постојао широки консензус око изграђене државе и њеног устава. Изградити такав консензус генерално није лак посао. Ипак, ако посматрамо деловање институција савезне државе у првих пет година њеног постојања, чини се да су оне саме биле велики кочничар том процесу. Уколико се прихвати тврдња да је владајућа коалиција са једне стране давала најзначајнији импулс формалној изградњи федерације,

<sup>32</sup> Ibid., 281-286.

док је са друге стране суштински чинила све да заузда тај процес и задржи га под својом контролом, федерацију морамо сматрати њеним производом и инструментом владања. Федерација је, тако, зависила од стања у овој коалицији.

Чињеница да није постојао неко трећи ко би у случају кризе имао улогу медијатора чинила је СР Југославију зависном од поменутог коалиционог односа, који је представљао брану и од конфедерализма и од унитаризма. Постојањем трећег члана, равнотежа бива доступнија са више страна и то често даје већу снагу средишњим структурама, односно савезним институцијама и органима. У двочланим федерацијама оба члана бивају у стању сталног суочавања и процењивања, које може ићи и до подозрења. Они тако постају партнери који се гледају „очи у очи“ у ситуацијама када мимо њих нема праве арбитраже за случај спорова и неслагања. Евентуалне кризе двочланих федерација имају другачији смисао и динамику од оних у федерацијама са више чланова, јер двочлана структура представља минимум неопходног чланства за постојање федерације, па је проблем евентуалног изласка једног члана из ње, заправо, питање „бити или не бити“ федерације.<sup>33</sup>

Проблеми неутврђеног идентитета и спорне легитимности федерације су тиме остали усађени у њене темеље, претећи да испливају приликом било које озбиљније кризе, нарушавајући стабилност система. Постоје теоријске претпоставке да за бит федерализма није толико битна „архитектоника“, колико само друштво и постојање генералног консензуса о вољи за заједништвом.<sup>34</sup>

Након нарушавања односа између федерације и мање републике чланице, питање воље за заједништвом је отворено усвајањем неколико аката власти у Подгорици. Први такав акт била је Резолуција о нарушавању правног система СРЈ и република чланица. Затим су уследиле Резолуција о заштити права грађана Црне Горе који се налазе на одслужењу војне обавезе на Косову и Резолуција о заштити интереса Републике Црне Горе у Већу република – поводом предлога за гласање о неповерењу Савезној влади. У овим актима прокламовало се право нултификације и пропитивало право надлежности између федералног и републичког нивоа власти, чиме су се продубили проблеми неусклађености правног и политичког поретка у федерацији. Првом резолуцијом, црногорска скупштина оценила је неуставним поступања Савезног уставног суда и Савезног државног тужиоца који су, како се тврдило, угрозили изворну и искључиву надлежност Црне Горе, што је био званичан разлог да се одбаци примена њихових одлука.

33 Милан Матић, „Политичке странке и федерализам,“ у: Шуковић, Фира и Благојевић, *Савезна Република Југославија као двочлана федерација*, 311–312.

34 Славнић, *Федерализам и уставносудска функција*, 237.

Продубљавање кризе водило је и суспензији важења правних аката који су доносили органи СР Југославије. Тако се Влада у Подгорици оглушила о одлуке Савезног уставног суда којим су проглашене неуставне њене одлуке о увођењу немачке марке као средства плаћања и преузимању одређених овлашћења Народна банке Југославије.

Сукоб који је започео 1997. године оголио је природу федерализма у СР Југославији. Оног тренутка када је настао сукоб између две партије коју су створиле ову државу, поставило се и питање опстанка југословенског федерализма. Сукоб је додатно продубљен злоупотребом савезних институција у међусобном спору. Потпуни и тајни губитак легитимитета уставних институција захтевао је поновно призивање федералног духа компромиса и сарадње. Међутим, њега није било, а његова појава зависила је од политичке воље актера сукоба.

### **Крај „конституционалног договора“ о немешању у републичке послове**

Када су марта и априла 1997. године започела трвења у врху Демократске партије социјалиста, вероватно нико није могао да претпостави коначни епилог тог процеса. Захтеви за смену два министра и шефа Службе државне безбедности Вукашина Мараша, које је председник Црне Горе испоручио премијеру Милу Ђукановићу на седници Главног одбора Демократске партије социјалиста, били су почетак кризе која ће дуго година дестабилизovati Црну Гору, али и Савезну Републику Југославију. Узрок међусобних несугласица није са сигурношћу познат ни до данас, али два мишљења превладавају. Према једном, тадашњи председник Црне Горе је покушао да заустави одређене коруптивне и криминалне активности владе премијера Мила Ђукановића, које су се од времена санкција одвијале под патронатом државе. По другом, премијер црногорске владе нашао се на удару због изјава о председнику Србије као „превазиђеном политичару“. Премда није искључено да су обе ствари, паралелно, биле узрок сукоба, много је важнији крајњи епилог.

Прва последица вишемесечног заостравања била је да је струја коју је Ђукановић предводио спречила промене Устава СРЈ које је прижељкивао Слободан Милошевић, а које је требало да доведу до непосредног избора за председника СР Југославије у јулу 1997. године. Притом је Ђукановић, који тада још увек није одбацивао идеју заједничке државе, подршку Милошевићевом избору одбацио као безусловну, траживши „прихватљив програм“ уместо позивања на „коалиционе обавезе“. Тиме је по први пут одбачена безалтернативност федералне коалиције СПС–ДПС. Кулминација сукоба у ДПС-у одиграла се на седници Главног одбора 11. јула 1997. године, на којој је требало да се изабере кандидат

странке на предстојећим председничким изборима у Републици. Момир Булатовић је тада, након неуспелог покушаја да седницу отвори за јавност, закључио њен крај и сазвао Конгрес партије. Но, како је близу две трећине чланова одбора одбило да прихвати завршетак седнице, они су самоиницијативно наставили рад и искључили Булатовића из странке, истакавши председничку кандидатуру дотадашњег премијера Ђукановића. Како је сутрадан подгорички одбор, близак Булатовићу, исључио из странке и Ђукановића и његову блиску сарадницу Милицу Пејановић Ђуришић, распад партије је био неминован, али је питање наслеђа остало отворено.

Одлука Републичке изборне комисије да прихвати обе кандидатуре, и Ђукановића и Булатовића, као кандидата ДПС-а, за предстојеће председничке изборе, оспорена је пред Уставним судом Црне Горе. Уставни суд је тада донео одлуку о поништавању кандидатуре Булатовића, позивајући се на одредбе чл. 5. Закона о избору председника Републике, који омогућава свакој регистрованој партији да истакне највише једног кандидата за председника.<sup>35</sup> Крају „конституционалног договора“, на који наслов упућује, кумовала је активност Савезног уставног суда у овом изборном спору. Након захтева да поступа по уставној жалби, Савезни уставни суд је самоиницијативно покренуо поступак за оцену уставности члана закона на основу којег је одбијена Булатовићева кандидатура, утврдивши да таква одредба није у сагласности са Уставом.

Овом одлуком Савезног уставног суда, од 10. септембра 1997. године, почиње процес трајне дезинтеграције федерације. Поменути спор, који је по форми био федерални и уставни, а по садржају републички и изборни, произвео је драматичне политичке последице по федерацију. Иако републичке политичке прилике ни у једној чланици нису биле идеалне, федерални ниво власти ни у ком облику до тада није испољавао активност. Постојале су бројне политичке прилике када је федерација могла бити генератор демократских промена у републичким споровима, али су републичке власти доследно спроводиле свој договор: нема међусобног мешања у републичке послове, а федерација остаје коалициони инструмент очувања власти. Сврставање Савезног уставног суда на једну страну значило је да ће она супротна нужно видети непријатеља у тренутном поретку. Како је на изборима коју су поларизовали Црну Гору Ђукановић победио тесном већином гласова (иако је Булатовићу припао први круг), федерална криза је имала све предуслове да се захукта.

Према једној групи мишљења, деловање Савезног уставног суда било је противуставно, јер је он својом одлуком нарушио позицију

35 Радојко Ђуричанин, „Председнички избори у Црној Гори кроз одлуке,“ *Архив за правне и друштвене науке* 54, бр. 1 (1998): 63.



Уставног суда Црне Горе и сам уставни положај Црне Горе и њено право да суверено организује своју власт. Тиме се он, противно Уставу, умешао у ствари које не спадају у његову надлежност и доносио одлуке као другостепени орган.<sup>36</sup> Према другој групи мишљења, надлежност Савезног уставног суда за одлучивање о уставности републичких закона није ничим била ограничена. Она је била утврђена Уставом СРЈ таксативно и методом позитивне енумерације, па се не може сужавати са становишта „примарног“ начела самоорганизовања република чланица. Како у Уставу СР Југославије није било хијерархије уставних норми и све норме су (у хоризонталном смислу) биле истог ранга, тако је начело уставности било исте правне снаге као и принцип самоорганизовања.<sup>37</sup>

Деликатност момента у Црној Гори захтевала је појаву органа високог ауторитета и легитимитета, а Савезни уставни суд то није био. Са намером или не, он се сврстао уз једну половину Црне Горе, док је у очима друге половине постао препознат као непријатељ интереса мање републике. Препознајући деловање ове институције као превасходно политичко и противуставно, Скупштина Црне Горе усвојила је поменути Резолуцију о нарушавању правног система СРЈ и република чланица, којом се упозоравало да се „овакве неуставне одлуке“ не могу примењивати. Резолуција је била и својеврсни лакмус папир којим је нови-стари ражим у Подгорици желео да провери колико далеко су бивши коалициони партнери били спремни да иду у спречавању једностраних аката.

Наредна битка коју су водиле федерација и мања република одвијала се на федералном нивоу. Избор нове Савезне владе и поновно активирање приче о изменама Устава била су два нова поља конфортације, а њихов епилог је био поражавајући – федерација је изгубила и последњу трунку легитимитета и пут ка црногорском отцепљењу је био отворен.

### **Битка за Веће Република**

За разлику од Већа грађана, које је представљало интересе грађана СРЈ у Савезној скупштини, Веће република је требало да штити интересе република чланица на савезном нивоу. С обзиром на несразмеру у броју становника, Црна Гора је своје интересе у федерацији могла да оствари само кроз равноправан положај у овом већу, па је тако чланом 89. Устава СРЈ одређено да се у Веће република бира по 20 посланика из сваке републике. Већ је споменуто да је материју за избор посланика у Веће република требало да регулишу републички закони и да је постојала дилема око постојања императивног мандата. Републички парламенти донели су законе о избору савезних посланика за Веће република – 30. априла 1992. године у Црној

---

36 Ibid., 64–65.

37 Славнић, *Федерализам и уставносудска функција*, 176–177.

Гори, односно 6. маја исте године у Србији. Оба закона су одређивала да републички парламенти бирају поменутих 20 посланика. Црногорски закон је предвидео пропорционалну методу за избор посланика. Исти систем избора првобитно је предвиђао и закон који је ову материју регулисао у Србији, али је током 1993. године он измењен.<sup>38</sup> Примена већинског система омогућила је властима у Србији да делегирањем посланика врше потпуну контролу над половином Већа република.

Ово тело је било кључно место на којем је Црна Гора штитила своје интересе у федерацији. Ономогућавањем њених представника да делују кроз ово веће, Црној Гори је крајем 1990-их ускраћено право да утиче на доношење најважнијих одлука у федерацији. Саме изборне реформе у периоду од 1998. до 2000. године представљале су једно од основних средстава сукоба између републичког и савезног режима. Од црногорских председничких избора 1997. године долази до постепеног удаљавања црногорског режима од учествовања у раду органа заједничке државе, што је за крајњу последицу имало блокаду федералних институција. Централно место сукоба између власти у Београду, оличене у председнику СРЈ Слободану Милошевићу, и власти у Подгорици, оличене у председнику Милу Ђукановићу, било је Веће република Савезне скупштине, које је по свом положају представљало место мимо ког се не могу доносити било какве одлуке на савезном нивоу. Двогодишња сага о начину избора посланика у Веће република, која је отпочела сменом савезног премијера Радоја Контића 1998, а завршена изменама Устава из лета 2000. године, била је најјаснији пример нове политике Србије према Црној Гори у овој федерацији.

Након пораза на председничким изборима упитне легалности, Момир Булатовић је са новооснованом странком која је проистекла из ДПС-а постао део опозиције у Црној Гори. Његова, а и идеја његових партнера у Србији била је да са места Савезног премијера ојача своју позицију пред парламентарне изборе у Црној Гори, пошто је та функција припадала мањој републици. Посланици његове Социјалистичке народне партије најавили су да се неће придржавати упутстава из Републике и да ће учествовати у покретању иницијативе за смену Контића, што је режим Мила Ђукановића настојао да спречи. Намере Милошевића и Булатовића Ђукановићев режим покушао је да спречи

---

38 Битна разлика између ових закона тицала се могућности опозива. Црногорски закон је предвиђао да поступак опозива може покренути пет посланика Скупштине Републике Црне Горе, партија која је делегирала савезног посланика или Комисија за избор и именовања Скупштине. Српски закон је био много строжи и презизнији, па је захтевао да иницијативу за опозив мора поднети чак педесет посланика, и то само у случају да посланик својим радом у Савезној скупштини наруши Уставом загарантован положај Србије, а притом се за опозив морало изјаснити две трећине посланика од њиховог укупног броја.

променом посланичког састава у Већу република. Тако је, две недеље пре одржавања парламентарних избора у Црној Гори, измењен Закон о избору савезних посланика у Веће република, и то само у члану који се односио на престанак мандата, па је опозив посланика предвиђен и ако посланик: „не поступа и не представља Републику Црну Гору у складу са њеним интересима утврђеним уставом, законима и другим актима које доноси скупштина“, чиме је мандат посланика у Већу република и дословно окарактерисан као императивни.<sup>39</sup> Међутим, опозив црногорских посланика у Већу република није уважен од стране Савезне скупштине, па је гласовима опозваних посланика ипак дошло до смене Контића и постављања Булатовића на његово место. Пошто је републичка власт у Црној Гори одбијала да призна легитимитет одлука овако изабраног премијера, отпочела је до тада најзначајнија криза у функционисању савезних органа.

Наредни корак који је предузео нови сазив црногорског парламента био је да усвоји закон којим се предвиђао већински избор посланика у Веће република. Теоретски, то је владајућој коалицији у Црној Гори омогућавало да контролише читаву половину Већа република, те да, евентуално, уз само један глас посланика из Србије има и већину у овом Већу.<sup>40</sup> Ипак, мандатско-имунитетска комисија Савезне скупштине, сматрајући овакав избор неуставним, одбила је да верификује 20 мандата новоизабраних посланика из Црне Горе, омогућивши притом посланицима из претходног сазива да наставе са вршењем дотадашње функције. Пошто су посланици свих осталих црногорских партија, изузев оних из Социјалистичке народне партије чији је Момир Булатовић био председник, одбили да учествују у таквом раду овог Већа, то је значило да је у њему наставило са радом само оних шест посланика који су претходно били опозвани и чији је мандат и мимо опозива свакако требало да истекне након парламентарних избора у Црној Гори. Понашање поменуте комисије утолико је скандалозније што је у исти сазив Савезне скупштине по истом, дакле већинском принципу, омогућен избор посланика из Републике Србије.

Као што је претходно поменуто, Народна скупштина Републике Србије је 1993. године донела закон којим је начин избора посланика у Веће република регулисан као већински. Опозициона коалиција ДЕПОС

39 Императивни мандат подразумева обавезу његовог носиоца да следи упуства из изборне базе. Његов настанак везује се за период сталешких скупшина, а пуну реafirмацију је доживео у земљама „реалног социјализма“.

40 Оваква опција постала је и реална након изласка Српског покрета обнове из коалиције са СПС-ом. Ипак, приликом реизбора посланика у Веће република, мандати нису додељени посланицима из СПО-а, пошто је владајућа коалиција тумачила закон на тај начин да посланици који не учествују у раду републичког парламента немају право на мандате у савезном.

је Савезном уставном суду поднела захтев за оцену уставности ових одредби, али је тај предлог био одбачен. Суд је проценио да је утврђивање врсте изборног система за избор савезних посланика у Веће република ствар законодавне политике Народне скупштине Републике Србије. Своје становиште Суд је модификовао када је одлучивао о уставности идентичног закона који је донела већина у Скупштини Црне Горе, а који је пред судом покушала да оспори Социјалистичка народна партија Момира Булатовића. Суд је тада изразио став да избор изборног система више не сматра питањем о коме целисходно одлучује само законодавац, истакавши своју надлежност за одлучивање о томе да ли се република чланица кретала у границама надлежности одређених Уставом и да ли је повредила одредбе Устава о карактеру Већа република. Неубедљиво објашњење о промени става заснивало се на условљености и повезаности изборног система за изборе у ово Веће са изборним системом у републици чланици. Гаранцију да ће посланици у Већу република представљати своју републику Суд је видео само уколико су посланици бирани у то Веће по истом систему по којем су одржавани избори у републици – што је у овом случају значило да тај избор мора бити пропорционалан. Овом слабо аргументованом одлуком Савезни уставни суд није успео да објасни заокрет у тумачењу одредби о начину избора посланика у Веће грађана.<sup>41</sup> Тиме је додатно оспорио свој легитимитет и појачао сумњу у његово деловање као пуког партијског инструмента СПС-а.

Понашање Савезног уставног суда заправо је само погодовало властима у Подгорици. Оне су добиле додатне потврде за оптужбе које су изнеле у Резолуцији, као и аргументе да наставе са неприхватањем одлука Савезног уставног суда. Како је власт у Црној Гори одбила да се повинује овом диктату Суда, а Веће република да прихвати кандидате делегиране из Црне Горе, ово тело технички је било онемогућено да настави да доноси било какве одлуке. А без Већа република није могла функционисати ни читава Савезна скупштина. Спор је „решен“ тако што је Веће република функционисало са неколицином посланика из Црне Горе коју су ту били још из старог сазива и којима је мандат давно истекао. Тиме је званична Подгорица одбацила поштовање одлука Савезне скупштине, али и Савезне владе која је изабрана у нелегитимном сазиву Савезне скупштине, односно Већа република. Тиме је уследила блокада свих значајних савезних институција.

Спречавањем црногорских представника у њиховој намери да остваре своја права у Већу република нарушена је демократска основа Савезне државе. Црногорска републичка власт је у наредне две године наставила са дистанцирањем од Савезних органа, које је сматрала нелегитимним, штитећи притом своје интересе и враћајући

41 Славнић, *Федерализам и уставносудска функција*, 224–228.

постепено функције које је била пренела на савезни ниво. Нови закон, који је предвиђао пропорционални избор, донет је у Србији почетком 2000. године, а тумачен је и као сигнал да исти потез треба да повуче и црногорска скупштина.

Уставне реформе из лета 2000. године само су продубиле проблем. Доњих је дошло на иницијативу Социјалистичке партије Србије, која је желела да Слободану Милошевићу омогући непосредан реизбор на место председника СР Југославије. Дакле, иницијатива која је три године раније продубила зачету кризу унутар ДПС-а поново је била на дневном реду. Уставне реформе су спроведене гласовима нелегитимних црногорских посланика у Већу република, уз бројне нерегуларности.<sup>42</sup> Непосредним избором председника СРЈ у потпуности је нарушена равноправност Црне Горе, која је била гарантована Уставом СРЈ. Грађани Црне Горе су посредно могли да равноправно са грађанима Србије одлучују о избору председника. Насилна промена Устава, у светлу избора председника мимо Већа република, значила је измену оних принципа на којима је федерација формирана. Измене нису заобиле ни начин избора у Веће република, где је по први пут примењен непосредни начин избора посланика, што је измењено трећим амандманом на Устав којим је предвиђено да ту материју уређује Савезни закон. Тај закон је предвиђао да се избор посланика врши у Србији и Црној Гори као јединственим изборним јединицама, што је због избора малог броја посланика значило постојање врло високог елиминационог прага, нарочито у Србији. Циљ измена је, наравно, био тај да се омогући легалан избор посланика из Црне Горе, уз услов да не долазе сви из владајуће коалиције, која није показивала да је на било који начин расположена за сарадњу са режимом Слободана Милошевића.

Сет уставних измена од 6. јула имао је две карактеристике. Прва је да је изведена на крајње недемократски и нелегалан начин. У свега 24 сата урађено је све: поднет је предлог за промену Устава, сазване су седнице за одлучивање о њему, седнице су одржане и на њима је усвојен предлог за промену Устава, формулисан је Акт о промени устава и Предлог уставног закона за спровођење амандмана, затим су сазване и одржане одвојене седнице на којима су усвојени амандмани и уставни закон, а на крају су сазване и одржане заједничке седнице оба већа на којима су амандмани и уставни закони проглашени.<sup>43</sup> Читава операција

42 Потребну двотрећинску већину од 27 посланика у Већу република коалиција СПС-ЈУЛ-СРС остварила је након што је одузела мандате посланицима СПО-а и уз подршку шест посланика Социјалистичке народне партије Црне Горе (претходно опозваних од стране Скупштине Републике Црне Горе), као и једног посланика ДПС-а који је на ту функцију изабран још 1996. године.

43 Мијат Шуковић, *Црна Гора од федерације ка независности* (Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 2001), 208.

одвијала се мимо знања Скупштине Црне Горе, иако је она о томе морала бити обавештена, а читава лакрдија изведена је лажираном већином у Већу република. Друга карактеристика ових промена била је да је њоме измењен читав правни карактер СР Југославије. Осим промене начина избора председника Републике и посланика у Веће република Савезне скупштине, извршене су и амандманске измене: проширена је надлежност скупштине и, посредно, федерације, што је значило смањење надлежности чланица федерације; промењен је уставно уређени положај председника Републике, премијера Савезне владе, као и Савезне владе у целини; промењен је положај посланика у Већу република; на крају, промењен је карактер Већа република, чиме је суштински обесмишљено постојање дводомне скупштине у федерацији. Укупност тих промена била је таквог обима и квалитета да су њима промењени карактер и облик Савезне Републике Југославије.<sup>44</sup>

У циљу заштите своје позиције, Скупштина Црне Горе усвојила је 7. јула 2000. године Резолуцију о заштити права и интереса Републике Црне Горе и њених грађана, којом је одлучила да не признаје и не прихвата измене Устава СРЈ, као и све друге правне и политичке акте усвојене без учешћа легитимних и легалних представника Црне Горе у законодавној извршној и судској власти савезне државе. Резолуцијом је одређено да се поменути акти не примењују на територији Црне Горе, те да државни органи имају предузимати нормативне и друге мере у циљу заштите интереса грађана и Републике од мера и активности проистеклих на основу тих аката. Тим чином, Црна Гора је поново постала носилац суверенитета који је 1992. пренела Савезној Републици Југославији.

### **Закључна разматрања**

Двочлане федерације су прави раритет за уставно право, а до сада су забележене свега четири такве заједнице. Савезна Република Југославија доживела је исту судбину као и све претходне двочлане федерације. Њено формирање нужно је везано за процес распада СФР Југославије. Циљ њеног формирања била је жеља републичких власти у Београду да настави континуитет бивше државе, али су за тај процес биле неопходне две чланице бивше државе. Уз мало притисака од стране режима у Београду, али и због подршке грађана, власт у Подгорици је отпочела са преговорима око „удруживања“ са партнерима из Београда. Читав процес преговарања о карактеру и надлежностима нове/старе федерације текао је мимо очију јавности и развијао се на заједничким састанцима лидера две странке, које су суверено, свака у својој републици, имале сигурну власт. Крајњи производ овог преговарања

---

44 Ibid., 208–216.

била је партијска, или боље рећи коалициона федерација. У процесу преговарања свака република (односно странка која је у њој имала власт) желела је да од федерације створи оно што јој је у том тренутку било најпотребније. Србија, односно Социјалистичка партија Србије, желела је континуитет са бившом федерацијом. Црна Гора, односно Демократска партија социјалиста, желела је да на темељу јаким осећаја које су грађани исказивали о идеји заједничког живота са Србијом додатно легитимише своју власт у држави. Иако су уставотворци у основи направили федерацију, која је у погледу својих надлежности и свог карактера имала основа да буде стабилна и функционална федерација у правом смислу те речи, конфедерални елементи су били видљиви. Њих није било мало, а извор ових конфедералних елемената је свакако био партијски начин усаглашавања Устава. Иако ова двочлана федерација никада није добила непосредну народну подршку, нема сумње да је имала почетни „бланко“ легитимитет, који је извориште имао пре свега у историској и културној повезаности већинског становништва у републикама.

У анализи политичког живота федерације могу се уочити два петогодишња периода. Први је трајао од њеног конституисања до расцепа у црногорској владајућој партији. Основна карактеристика тог периода била је паралисаност федералног система. Ратно окружење и међународне санкције, праћене хиперинфлацијом у земљи, нису биле околности које су погодовале конституисању нове државе. И поред тога, главни актери политичког живота чинили су много шта да тај процес додатно отежају, а већи део кривице падао је на већу републику чланицу. Готово да није постојала нити једна савезна институција која је у овом периоду успешно обављала своју улогу. У питању није била само немоћ ових органа да се конституишу и успоставе свој ауторитет, већи и отворена опструкција републичких власти. И Савезна влада и Савезна скупштина СРЈ деловале су као пуки инструменти републичких олигархија у испуњењу њихових краткорочних циљева. Кршења Устава била су пре правило него изузетак. Неусаглашавање републичких са савезним Уставом и слаба нормативна делатност на нивоу федерације заједно су представљали предуслов задржавања федералних надлежности на нивоу република. Чак и када је постојао важећи савезни пропис, републике су знале да га једнострано укину актом ниже снаге. На такве поступке урушавања уставног поретка Савезни уставни суд је остајао нем. Пропустивши бројне прилике да постане заштитник федералног поретка, Суд је постао саучесник републичким властима које су креирале ово неуставно стање.

Други период који се може издвојити је онај од почетка разбијања федералне коалиције до самог краја савезне државе. Премда није јасно да ли је сукоб у владајућој странци у Црној Гори започео након покушаја јавног преиспитивања савезне коалиције, или је персонални сукоб лидера произвео такво преиспитивање, догађаји из средине

1997. године означили су почетак краја федерације. Оног тренутка када се Савезни уставни суд, као политички актер, појавио са намером да реши изборни спор високог интензитета у мањој Републици, нарушен је конституционални договор на којем је почивала федерална коалиција: нема мешања у републичке послове. Рушење конституционалног темеља значило је и рушење тако постављене државе. Низ нелегитимних и нелегалних аката савезних органа и једностранних аката власти у Подгорици условио је блокаду читавог федералног система. Дрско кршење свих важећих норми да би се прекомпоновала структура Већа република, као и лакрдија од уставне ревизије, делегитимисали су федерацију у потпуности. Низ неуставних преузимања надлежности које је спровела мања Република угасио је највећи део савезних функција. На крају овог трогодишњег отвореног рата, федерација је била само мртво слово на папиру.

Конституисање Савезне Републике Југославије на темељу договора републичких олигархија условило је да партије које су владале у републикама диктирају темпо конституисања федерације. СР Југославија никада није успела да се као поредак конституише на основу свог конститутивног акта. Простор за политички живот у федерацији био је омеђен договорима чланица федералне коалиције, а не уставним документом. Штавише, не само простор за политички, већ и простор за правни живот. Владавина права и брига за легалност одлука је у федерацији често довођена до апсурда. Начин на који је мењан Устав најбоље сведочи о томе. Уставна конструкција СРЈ није била идеална, али свакако није била главни узрок сопственог краха. Карактер конфедералних елемената у Уставу пре је био индикатор стварног конституционалног договора – о немешању у републичке послове – него генератор нестабилности.

Сукоб који је напослетку настао међу републичким олигархијама био је прави узрок њеног краја, исто као што је и тренутни интерес истих актера био разлог њеног настанка. Као највећи губитник овог деценијског процеса, изградње и разградње државе, остала је идеја о заједничком животу, коју су републичке олигархије исцрпеле.



**Литература:**

- Антонић, Слободан. „Парламентаризам у Југославији 1990–1996.“ *Архив за правне и друштвене науке* 53, бр. 2 (1997): 177–198.
- Батавељић, Драган. „Однос законодавне и извршне власти у СР Југославији.“ У: *Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији: проблеми, могућности и правци унапређивања: радови са научног скупа*, ур. Мијат Шуковић, 201–211. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 1996.
- Бузацић, Милован. „Устав СРЈ у пракси.“ *Архив за правне и друштвене науке* 52, бр. 4 (1996): 1043–1063.
- Булатовић, Момир. *Правила ћутања*. Ниш: Зограф, 2004.
- Вучетић, Слободан. „Уставност и законитост у Југославији.“ *Архив за правне и друштвене науке* 50, бр. 2 (1994): 315–324.
- Вучетић, Слободан. „Шта је неуставно у Уставу Србије.“ У: *Криза и обнова права*, ур. Зоран Ивошевић, 25–33. Београд: Центар за унапређивање правних студија, 1999.
- Дармановић, Срђан. „Супер-предсједничка власти (де)институционализација поретка.“ У: *Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији: проблеми, могућности и правци унапређивања: радови са научног скупа*, ур. Мијат Шуковић, 179–186. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 1996.
- Ђуричанин, Радојко. „Предсједнички избори у Црној Гори кроз одлуке.“ *Архив за правне и друштвене науке* 54, бр. 1 (1998): 59–78.
- Јовичић, Миодраг. *Куда идеш, Србијо?* Београд: Драганић, 1995.
- Коштуница, Војислав. „Шта је неуставно у савезном Уставу.“ У: *Криза и обнова права*, ур. Зоран Ивошевић, 15–23. Београд: Центар за унапређивање правних студија, 1999.
- Матић, Милан. „Политичке странке и федерализам.“ У: *Савезна Република Југославија као двочлана федерација: радови са научног скупа*, ур. Мијат Шуковић, Александар Фира и Слободан Благојевић, 311–321. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 1995.
- Ненадић, Боса. „Нормативна делатност Савезне Владе.“ *Архив за правне и друштвене науке* 52, бр. 4 (1996): 1097–1114.
- Николић, Павле. *Од „Устава“ до Устава: прилог сведочењу о једном*

времену. Београд: Институт за упоредно право, 2003.

Поповић, Драгољуб. „Нормативни недостаци парламентарног поретка у Србији и Југославији.“ *Архив за правне и друштвене науке* 52, бр. 1-3 (1996): 491–498.

Поповић, Славољуб. „Начело поделе власти и положај Савезне скупштине.“ У: *Отворена питања у раду Савезне скупштине и скупштина Србије и Црне Горе: материјал са округлог стола организованог 19. маја 1995. године*, ур. Миодраг Јовичић, 81–86. Београд: Југословенско удружење за уставно право, 1995.

Радовић, Зорица. „Устав треће Југославије – пример непоштовања права и правне науке.“ *Архив за правне и друштвене науке* 52, бр. 1-3 (1996): 349–558.

Самарџић, Слободан. „Може ли се федерација спасти?“ У: *Савезна република Југославија: проблеми и могућа решења: скуп одржан 25. јуна 1996. године*, ур. Бошко Мијатовић, 32–36. Београд: Фонд за унапређење демократије „Љуба Давидовић“, 1996.

Славнић, Љиљана. *Од државе која умире ка правној држави*. Београд: Службени гласник, 1994.

Славнић, Љиљана. *Федерализам и уставносудска функција – случај Југославије: правна студија са упоредно-правним елементима*. Београд: Партедон, 2000.

Стефановић, Никола. „Прилог анализи функционисања Савезне скупштине.“ У: *Отворена питања у раду Савезне скупштине и скупштина Србије и Црне Горе: материјали са округлог стола организованог 19. маја 1995. године*, ур. Миодраг Јовичић, 101–108. Београд: Југословенско удружење за уставно право, 1995.

Фира, Александар. „Напомене о савременом југословенском федерализму.“ У: *Савезна република Југославија: проблеми и могућа решења: скуп одржан 25. јуна 1996. године*, ур. Бошко Мијатовић, 23–26. Београд: Фонд за унапређење демократије „Љуба Давидовић“, 1996.

Шпадијер, Балша. „Федерално-конфедерални елементи у Уставу СР Југославије.“ У: *Савезна Република Југославија као двочлана федерација: радови са научног скупа*, ур. Мијат Шуковић, Александар Фира и Слободан Благојевић, 297–310. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 1995.

Шуковић, Мијат. *Црна Гора од федерације ка независности*. Подгорица: Црногорска академија наука и умјетности, 2001.

## Summary

Balša Delibašić

### **The Federal Republic of Yugoslavia – a paradigm of the paralyzed system**

**Keywords:** The Federal Republic of Yugoslavia, two-unit federations, federalism, Federal Constitutional Court, constitutionalism, coalitions

The Federal Republic of Yugoslavia has suffered the same fate as all other two-unit federations. The purpose of its creation was the desire of the state authorities in Belgrade to keep the continuity of the former state. In the negotiation process, each republic (i.e. party that was in power), wanted to create out of the federation what was most needed at the time. In the analysis of the political life of the federation, it can be seen two five-year periods. The first is the period that starts with its formation and lasts until the split in the Montenegrin ruling party. The main characteristic of that period was the paralysis of the federal system. There were almost no federal institutions that successfully performed its role during this period. The reason wasn't only the powerlessness of these authorities to constitute and establish its authority, but also the obstruction of the authorities. The second period that can be identified starts with the beginning of the breaking of the federal coalition and lasts until the end of the federal state itself. When the Federal Constitutional Court appeared as a political actor with the intention to resolve an intense electoral dispute in the smaller Republic, the constitutional agreement on which the state rested: "there is no federal interference in the republic's affairs" – was disrupted. The demolition of the constitutional/coalition agreement also meant the demolition of the entire state.