

---

## (Zlo)upotreba pojma suverenosti u federalnim odnosima

---

SLOBODAN SAMARDŽIĆ

*Institut za evropske studije u Beogradu*

### *Sažetak*

Pojam suverenosti u teorijskim raspravama isključivo se odnosi na političku zajednicu i označava najvišu, nedeljivu i neotuđivu moć kojom ona raspolaže. U jugoslavenskim raspravama taj se pojam sintagmom »ekonomska suverenost« proširuje i na gospodarsku sferu. Budući da suverena moć, zato jer traži svog nosioca — suverena, ne može biti depersonalizirana, autor nastoji odgovoriti na pitanje kakve posljedice na ekonomske odnose između federalnih jedinica ima činjenica da ustavom iz 1974. godine suverenost nema svog realnog nosioca.

Ne mogavši utvrditi konkretan subjekt odgovornosti, autor zaključuje da je to posljedica izvođenja suverenosti iz nacije. Federativni sistem, koji se temelji na odnosima između suverenih nacija, vrlo se lako može pretvoriti u autokratski sistem. Postoje samo dva historijski poznata načina da se ograniče posljedice suverene moći nekog naroda ili ustavne ličnosti: parlamentarna vlada i federativni sistem državne vlasti.

Suverenost je pojam koji se primarno i isključivo odnosi na političku zajednicu. On označava najvišu, nedeljivu i neotuđivu (političku) moć kojom zajednica raspolaže. Konsekvence te moći su uvek političke, mada se ona može izražavati u svim oblastima života. U našoj zemlji u čestoj je upotrebi, naročito poslednjih meseci, izraz »ekonomska suverenost«, koji se legitimno nadovezuje na, ranije češće upotrebljavani, izraz »nacionalna ekonomija«, pod kojim se podrazumeva privreda republike, tj. federalne jedinice. Pitanje koje želim da raspravim jeste: kakve sve posledice to pojmovno zamešateljstvo ima na federalne odnose u Jugoslaviji, posebno na ekonomske odnose njenih federalnih jedinica.

Ako se posmatra u okvirima političke istorije, pojam suverenost ima izričito unitarna obeležja. Bez obzira da li je izvor (najviše, nedeljive i neotuđive) moći autokratski, dakle u tradiciji Bodina i Hobbesa, ili demokratski, u tradiciji Rousseaua, takva moć, da bi uopšte bila suverena, mora da funkcioniše jedinstveno. Ona zbog toga u realnom političkom životu, kao moć koja funkcioniše (dakle, vlast) ne može da bude depersonalizovana, već mora da ima svog realnog nosioca — suverena. Ako se stvar tako posmatra, sa stanovišta pitanja *ko*, a ne *kako* i *šta*, onda i demokratska varijanta suverenosti nužno završava autokratskim posledicama. Dosta je takvih istorijskih primera, od jakobinske diktature do danas.

Koliko mi je poznato, postoje samo dva istorijski poznata načina da se preduprede autokratske posledice suverene moći nekog naroda ili ustavne ličnosti (monarha ili predsednika republike). Jedan je parlamentarna vlada, a drugi federativni sistem državne vlasti. U oba se vrši svojevrsna sekularizacija pojma suverenost. U prvom, taj se pojam koristi kao metafora u smislu jedne političke apstrakcije (suvereni narod kao izvor svekolike vlasti), dok je u drugom primeru u upotrebi izraz »podeljeni suverenitet«, čime se ovaj politički monolit deli na više centara vlasti i, što je još važnije, podređuje jedinoj pravoj depersonalizovanoj i objektivnoj instanci — ustavu.

Za Jugoslaviju oba kumulativna istorijska iskustva mogu biti od koristi u razrešavanju sadašnjih čvorova suverenosti, od kojih jedan nosi naziv »ekonomska suverenost«. Treba pritom imati u vidu da savremena teorija federalizma naprosto izbegava upotrebu tog pojma, čak i u sekularizovanoj verziji »podeljenog suvereniteta«, koju su iz svojih specifičnih potreba afirmisali američki ustavotvorci. Savremeni pisci češće koriste izraze »konstitutivna moć« i »autonomija« da bi izrazili ono što se pod višeznačnim izrazom »suverena prava« u federacijama odnosilo na dva izvora — pojedinca i federalnu jedinicu, i dva pravna sistema moći — federalnu jedinicu i savez država.

Jugoslovenska praksa federalizma, posebno nauka koja joj je bila saglasna, u poslednjih dvadesetak godina nanovo je afirmisala pojam suverenosti u federalnim odnosima. Višeznačni i bezazleni izraz »suverena prava radnih ljudi, naroda i narodnosti« trebalo je istovremeno da prikrije i legitimise ustavnu koncepciju i praksu federalizma kao svojevrsnog pluralizma nacionalnih suvereniteta. Kada je sama praksa uklonila sa te koncepcije ideološke naslage samoupravljanja, i kada je politička realnost razdrobila spoljnog integrativnog činioca federalnih odnosa — monopolsku partiju, federalizam kao pluralizam nacionalnih suvereniteta pokazao se u ogoljenom obličju. O tome na svoj način svedoči i izraz »ekonomska suverenost«, koji se odnosi na »suverenost« privreda jugoslovenskih federalnih jedinica kao »nacionalnih privreda«.

Pokušaću to da pokažem na primeru ustavnog tretmana tzv. jedinstvenog jugoslovenskog tržišta.

U članu 251. Ustava SFRJ, stav 1, utvrđuje se da »radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoje ekonomske interese na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu«. U stavu 3 toga člana kaže se da su društveno-političke zajednice *odgovorne* za obezbeđivanje jedinstva jugoslovenskog tržišta.

Ne ulazeći u pitanje o ekonomskoj opravdanosti upotrebe upravo takvog izraza (»jedinstveno jugoslovensko tržište«), zadržimo se na problemu mogućnosti njegovog funkcionisanja pod datim ustavnim pretpostavkama.

Jedinstveno tržište spada u red »zajedničkih interesa« kojima je ustavno određeno da se realizuju na nivou federacije. Da podsetim, po Ustavu »radni ljudi, narodi i narodnosti« svoja »suverena prava« ostvaruju primarno u republikama i pokrajinama, a u federaciji samo onda kada je to »u zajedničkom interesu« utvrđeno Ustavom. U Osnovnim načelima, koja su mera tumačenja normativnog dela Ustava, stoji i bliže objašnjenje tih principa (I. deo). Po njima, »radni ljudi,

narodi i narodnosti« odlučuju u federaciji na osnovama sporazumevanja *republika i pokrajina, njihovog ravnopravnog učešća u organima federacije i njihove (republika i pokrajina) odgovornosti* za sopstveni razvoj i razvoj zajednice kao celine.

Ovde nas, sa stanovišta »jedinstvenog jugoslavenskog tržišta«, posebno zanima ustavna definicija odgovornosti, koja je, kako smo videli, prisutna i u Osnovnim načelima i u normativnom delu. No ona se, ako pažljivo pogledamo, u Osnovnim načelima tiče samo republika i pokrajina, dok se u čl. 251, st. 3, odnosi na društveno-političke zajednice uopšte. Budući da su Osnovna načela mera tumačenja Ustava, može se slobodno reći da su samo federalne jedinice primarni i isključivi nosilac naznačene odgovornosti.

Ustavna definicija odgovornosti govori nam da je u taj pojam najdirektnije implementiran tradicionalni koncept suverenosti. O tome najbolje svedoči *nepravni* karakter odgovornosti, kako u Osnovnim načelima tako i u normativnom delu. Naime, u definiciji odgovornosti republika i pokrajina (za sopstveni razvoj i za razvoj zajednice kao celine) ne može se ustanoviti ko je konkretan *subjekt* odgovornosti, jer to ne mogu biti naprosto republike i pokrajine, već eventualno samo njihova predstavnička tela i državni organi. (Isto tako za »razvoj federacije« mogu biti odgovorni samo predstavnička tela i državni organi federacije, a ne u ime federacije neko drugi.) Takođe, u definiciji odgovornosti ne može se videti instanca pred kojom je »republika ili pokrajina« odgovorna; tj. ne može se nazreti odgovor na osnovno pravno pitanje o tome ko meritorno utvrđuje fakat (ne)odgovornosti i ko, prema tome, izriče sankcije za njeno neostvarivanje, te ko je nadležan da ih sprovodi.

Nepravni karakter odgovornosti u Ustavu ne proizlazi naprosto iz toga što su subjekti federalnih odnosa »republike i pokrajine«, već iz toga što su ti subjekti (tendencijski) suverene *nacije*. Kada se federalni odnosi svedu na odnose među suverenim nacijama, onda sve zavisi od autoritativnog tumačenja tzv. nacionalnog interesa. Za odnose među nacijama kao odvojenim i »suverenim« entitetima načelno je svejedno da li se taj interes tumači u skladu sa fikcijom da »radnička klasa« najpre u sopstvenoj naciji treba da »ovlada« viškom rada, ili ga tumači »avangarda«, ili pak partija koja je dobila većinu na slobodnim izborima. Sama pretenzija da se nešto kao što je »nacionalni interes« politički izlaže i tumači u svakodnevici političkih odnosa, a posebno odnosa unutar jedne federacije, jeste politički suspektan.

Čini se da su privredni odnosi mnogo osetljiviji od bilo kojih drugih. Oni se naime najlakše povređuju primenom njima spoljne konstrukcije o »ekonomskoj suverenosti nacije«. U sferi politike (u smislu zajednice) moguće je i legitimno zamisliti narod kao *izvor* svekolike moći. Već se u političkom sistemu ta moć diferencira u različite interese i institucije, tako da se o *izvornoj moći* (suverenosti) zapravo govori kao o metafori. To u osnovi važi i onda kada se narod posmatra kao nacija u modernom, dakle ne isključivo etničkom smislu. Ekonomski subjekt, pak, zamisliv je jedino kao preduzeće (subjekt preduzetništva), ma o kom obliku svojine da je reč. Metaforička upotreba izraza suverenost iz sveta politike ovde se zamenjuje stvarnosnom upotrebom izraza *samostalnost*. A to istovremeno znači preduzetnost i pravnu odgovornost. Takve je attribute nemoguće primeniti na

naciju, dok je za razne vrste teritorijalnih zajednica (teritorijalne autonomije i države) to moguće samo pod određenim pravnim uslovima.

Tzv. jedinstveno jugoslovensko tržište nije do sada funkcionisalo zbog mnogih razloga. Jedan od opštih je činjenica da je u celosti bio pod uplivom politike, za šta postoji i solidna ustavna osnova. Teza o ekonomskoj suverenosti republika je konsekventan izraz postojećeg političko-ustavnog stanja. Ona se danas najbolje testira u privrednim odnosima dve naše »suverene ekonomije«, slovenačke i srpske. Blokada, o kojoj se s pravom tako često i kritički govori, dosledni je izraz ustavnih postavki o suverenosti, odgovornosti i jedinstvenom tržištu, kao i dugogodišnjeg političkog praktikovanja tih pravno-nepravnih fikcija na području privrednih odnosa. No onaj ko hoće da kritikuje ovaj »slučaj«, mora se odrediti spram njegovih izvora. U pozitivnom smislu, takvo određenje otvorilo bi dilemu: autonomija privrednih subjekata sa pratećom ekonomskom i pravnom odgovornošću, ili suverene nacionalne ekonomije uz paternalističku zaštitu ekonomskog režima i politike koju pruža »sopstvena« država?

Slobodan Samarđić

*THE (MIS)USE OF THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY IN  
FEDERAL RELATIONSHIPS*

*Summary*

In theoretical discussions the concept of sovereignty relates exclusively to political communities and denotes the highest, indivisible and inalienable power at their disposal. In discussions in Yugoslavia the expression »economic sovereignty« extends the use of this concept into the economic sphere. Since sovereign power requires someone to sustain it, namely a sovereign, it cannot be depersonalized; the author therefore tries to establish the consequences (for the economic relations between federal units) of the fact that — in the constitutional arrangements of 1974 — sovereignty does not have a real subject to sustain it.

Unable to discover a concrete subject of responsibility the author concludes that this is the consequence of deriving the concept of sovereignty from that of the nation. A federal system based on relationships between nations can easily turn into an autocratic system. Only two ways of limiting the consequences of the sovereign power of a nation or of a constitutional person are historically known to exist — parliamentary government and a federal system of state government.