

Светомир Шкарић, Скопје

## САВЕЗНИ УСТАВ ИЛИ КОНФЕДЕРАЛНИ ПАКТ КАО ФОРМА НОВОГ ИСТОРИЈСКОГ ДОГОВОРА ЈУГОСЛОВЕНСКИХ НАРОДА

1. Од момента настанка друштвене кризе (1980) и кризе уставног система СФРЈ (1989) наша пажња је била усмерена на амандманске промене савезног устава као правног основа за превазилажење свеукупне кризе у Југославији. Оваквим свеопштим друштвеним усмерењем, подржаним и од стране науке, експлицитно је подржавано федеративно уређење као споразумно решење за заједнички живот југословенских народа у новонасталим условима и савезни устав као акт федерације и производ унутрашњег права. Тиме је, дакле, наша пажња била усмерена једносмерно: на савезни устав и федерацију што је у потпуном складу са логиком послератног развоја Југославије и компаративног искуства осталих федерација у свету.

У последње време, међутим, по први пут у развоју федеративне Југославије *ex officio* предлаже се конфедерални уговор и модел конфедерације као равноправна опција савезном уставу и федерацији.<sup>1</sup> Овај предлог који се јавља у нашим условима као продужујућа степенница концепције о асиметричној федерацији, уноси потпуно другачије разумевање друштвене кризе и проблема реконституисања Југославије, јер је конфедерални уговор акт међународног права а конфедерација међудржавна односно међународна организација. Отуда, актуелне и будуће расправе о новом државном преуређењу Југославије морају бити двосмерне: устав и федерација као противтежа конфедералном пакту и конфедерацији и обрнуто.

---

<sup>1</sup> Председништво Републике Хрватске и Председништво Републике Словеније, Модел конфедерације у Југославији, Загреб и Љубљана, 4. X 1990.

Конфедерализам као облик сложеног државног уређења намеће се као реалнија концепција за Трећу Југославију него што је то случај са државним уређењем Прве и Друге Југославије. У процесу стварања унитарне Југославије конфедерализам готово да није ни споменут, док у процесу стварања авнојевске Југославије ову је идеју заступао само „претенциозни“ Божидар Маговац, већник Другог заседања Авноја.<sup>2</sup> Данас, међутим, конфедерализам као конкретан модел будућег државног уређења у Југославији заступају не само државни органи Републике Словеније и Републике Хрватске него и већи број политичких странака у свим деловима земље.<sup>3</sup>

Расправа о савезном уставу и федерацији као алтернативи будућег развоја Југославије има веће шансе да буде креативнија и теоријски конзистентнија од расправа о конфедеративном уговору и конфедерацији. То је потпуно разумљиво како са становишта историјских тако и са становишта актуелних разлога међу којима најзначајнији су следећи разлози: прво, теорија устава је развијенија од теорије конфедералног уговора која је запрепашћујуће запостављена не само у уставном праву него и у међународном праву; друго, федерација као државни облик припада садашњости и будућности, а конфедерација прошлости; треће, реформски процеси у Југославији и међународно окружење више стимулишу интеграцију Југославије на федеративној основи, а мање њену дезинтеграцију на осамостаљене и потпуно суверене републичке државе; и четврто, уставноправна теорија у Југославији и компаративно уставно право у свету могу више помоћи у изради новог модерног савезног устава него у изради једног конзистентног конфедералног уговора *sui generis*.<sup>4</sup>

2. Ради демистификовања теоријских заблуда у погледу могућег облика деконституисања Југославије, нужно је одредити јасне границе између савезног устава и конфедеративног пакта као и разлике између савезног устава и конфедеративног пакта рашчишћавање ових питања уноси више свести у разумевању нужних промена као и већу одговорност свих субјеката који учествују у разградњи постојеће и изградњи нове Југославије на федералним или конфедералним основама.

<sup>2</sup> Ј. Мирић, Систем и криза, ЦЕКАДЕ, Загреб, 1984, стр. 17.

<sup>3</sup> Наше теме, бр. 3—4, Загреб, 1990, стр. 601—942.

<sup>4</sup> У функцији артикулисања главних процеса уставне реформе у Југославији последњих година на теоријском плану постављена су и елаборирана бројна питања уставног уређења Југославије, а посебно следећа питања: концепција новог Устава, економске основе новог устава, економски федерализам, макро-економске функције федерације, слободе и права грађанина, правосудни систем и друго. (Концепција новог устава, МЦГКОСК Београд, 1989, Београд; *Kakšno ustavo potrebujemo*, Komunist, Ljubljana, 1988, Економске основе новог устава, МЦГКОСК Београд, 1990, Београд; Основи новог уставног уређења Југославије, САНУ, 1990, Београд; Економски федерализам, Културни радник бр. 3, 1989, Загреб, Федерализам и конфедерализам, Културни радник бр. 1, 1990, Загреб.

Устав Југославије, као што је то случај са свим модерним уставима у свету, представља основни правни акт конституисања Југославије као државе и општи правни акт са најјачим правним дејством у правном систему земље. Помоћу првог (социолошког) својства устава, Југославија је оно што јесте — модерно демократско друштво равноправних грађана и националних колективитета који имају више заједничких него партикуларних интереса, а помоћу другог (правног) својства устава — правна држава са усаглашеним правним системом који обезбеђује владавину права на целом њеном подручју.

Устав ео ipso јача Југославију као трајну творевину њених народа и грађана и представља незаобилазну претпоставку њене стабилности и цивилизацијског развоја, док конфедерални пакт производи Југославију као провизорно и пролазно друштво у којем ће претежно владати сепаратизам, етатизам и национализам већинских народа. С тога, субституција савезног устава конфедералним уговором није само правно питање и ствар политичких руководстава и саветника државних канцеларија. То је далеко шире питање које се тиче свих наших народа и грађана а посебно реформских снага нашег друштва за које ово питање има принципијелан значај и већу политичку тежину од питања: монизам или плурализам власништва, партијски монопол или политички плурализам.

Као акт унутрашњег права у чијем доношењу учествују грађани и њихови представници, савезни устав без сумње има трајнију вредност у односу на конфедерални пакт јер се доноси за неодређено време што није случај са конфедералним уговором. Такође, устав је резистентнији према правној клаузули *rebus sic stantibus*, него што је то конфедерални уговор. Као саставни део међународног права конфедерални уговор не располаже тако ефикасним средствима као устав за обезбеђење пуног дејства правног начела пакта *sunt servanda*.

За разлику од савезног устава иза којег може да стоји развијен систем јемства и принуда као гаранција његовог поштовања, извршавање конфедералног уговора углавном зависи од добре воље (*bona fide*) уговорних страна. То је један од главних разлога што се често конфедерални пактови и други међународни уговори не остварују у пракси. Отуда са правом Александар Хамилтон као виспирени критичар америчке конфедерације одлучно инсистира да „се не треба претерано ослањати на споразуме засноване само на поверењу“.<sup>5</sup>

Са становишта постојећих проблема с којима се суочава Југославија, а посебно са судбоносном дилемом у вези облика државног уређења, нови Устав Југославије може бити плодотворнији у разрешавању тих проблема него конфедерални уговор,

<sup>5</sup> Хамилтон, Медисон, Џеј, Федераликтички списи, Радничка штампа, Београд 1981, стр. 244.

ако се у његовој изради поштују, поред осталог, и следеће методолошке поставке:

а) Савезни устав као правни акт са највећом правном снагом у земљи. За разлику од Устава СФРЈ од 1974, који је мешовитог карактера (правни акт и повеља самоуправљања), нови Устав Југославије треба да буде искључиво правни акт који ће регулисати стандардну уставну материју: исходиште и устројство власти; плурализам својине; слободе, права и дужности човека и грађанина; организацију, поделу и јавну контролу власти; и систем јемства уставности и законитости. Уставни текст треба максимално ослободити од тзв. револуционарног и самоуправног „права“, од декоративних одредби и политичког плаката. Новом савезном уставу треба вратити својство акта са највећом правном снагом, што није случај са Уставом СФРЈ од 1974. Нови републички уставни морају бити у сагласности са новим савезним Уставом, а у случају њихове несагласности, треба их довести у сагласност по прецизно утврђеном поступку у савезном Уставу и то правним а не политичким средствима. Једино се тако савезна уставност може *pro futuro* ефикасно заштитити од супротног карактера републичке уставности.<sup>6</sup>

б) Југославија се у новом Уставу треба пројектовати као демократска држава грађана и као федеративна република равноправних народа, заснована на суверености народа, на неповредивости основних права човека и грађанина, на оладавини права и на социјалној правди. Преко првог субјекта Југославија опстоји као политичка заједница једнаких грађана а преко другог као више национална заједница равноправних народа. Да би се онемогућила било каква мајоризација националних интереса на нивоу федерације, нужно је у новом Уставу Југославије право народа на самоопредељење, укључујући и право на отцепљење, дефинисати као позитивно уставно право и утврдити прецизан уставни поступак за његово практично остварење, као и све консеквенце које произилазе из тог начела, укључивши и сва кључна питања евентуалне конфедерализације, уколико се та питања покажу као објективна и нужна. У прилогу дефинисања Југославије као модерне савезне државе иду и оне, на жалост, малобројне тенденције у земљи које републичку државу дефинишу као демократску државу свих грађана који живе у републици и које концепцију суверенитета као врховне власти изводе из концепта тзв. „политичког народа“, а не из концепта националне суверености.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> М. Јовичић, Концепција и структура новог Устава СФРЈ, Зборник радова: Концепција новог Устава, МЦКРОСК у Београду, 1989, Београд, стр. 10 и 11.

<sup>7</sup> Устав Републике Србије од 1990, (чл. 1). Пишемо заједно Устав Хрватске: устав слободе и правде (равноправности), шапирограф, Веће Савеза синдиката Хрватске, 1989, Загреб.



в) Слободе и права човека и грађанина морају представљати неприкосновено подручје слободе у које органи власти не могу да залазе без изричног (рестриктивног) уставног овлашћења.

Нови Устав Југославије мора бити *Constitutio Libertatis* односно акт утемељења слободе (Бректон), а не акт који дозвољава органима власти самовољно да ограничавају и укидају поједине слободе и права. Слобода сваког човека не може да има других граница, осим слободе једнаких права других људи, односно у појединчеву слободу власт може да дира „само онда кад он чином или пропустом другима чини штету“ (Ј. С. Мил). Државни органи не могу доносити законе и друге прописе којим се ограничавају основне слободе и права грађана зајемчени уставом нити могу имати дискреционо право да одлучују о појединим слободама и правима без призива суду и одговарајуће судске заштите. Сагласно томе, слободе и права човека и грађанина и њихова уставна јемства морају имати централно место у уставном тексту и неприкосновену вредност као основу и мерило овлашћења и одговорности свих органа власти. Нужно је, због обезбеђења већег цивилизацијског садржаја слобода и права у нашој земљи, новим уставом Југославије обезбедити да међународне конвенције о слободама и правима човека и грађанина имају уставни ранг и примат у односу на унутрашње право.<sup>8</sup>

г) Устав треба да зајемчује скупштинску (парламентарну) демократију и владавину закона. У складу са традицијом европског парламентаризма власт се мора уредити као представничка демократија на свим нивоима њене организованости. При томе, власт се мора темељити на следећим постулатима: слободни, непосредни и тајни избори као једини извор легитимности власти; изборност и сменљивост представничке и извршне власти; подела, ограничење и узајамна контрола власти са посебним нагласком на самосталности судске власти и политичке неутралности свих органа одбране, државне безбедности и милиције; слободна и аутономна демократска јавност која стално вреднује и надзире свеукупну власт у земљи.

д) Демократско конституисање савезних представничких органа на основу два начела: начела равноправне (паритетне) заступљености републичких држава као чланица федерације и начела једнакости грађана. Ова два међусобно супротна начела налазе примену у конституисању представничких органа свих федерација у свету.<sup>9</sup> Међутим, с обзиром да начела федерализма не дају исте ефекте у свим државама, а посебно у многонационалним федерацијама, начелно једнаке заступљености грађана може се кориговати и са обезбеђивањем минималне заступље-

<sup>8</sup> Б. Зупанчић и др., Правни меморандум, часопис за критичност знанство, Љубљана, 1979, стр. 118.

<sup>9</sup> К. Чавошки, Демократизација политичког поретка и нови Устав, Зборник радова: Основи новог уставног уређења Југославије, САНУ, Београд, 1990, стр. 29.

ности грађана сваке федералне јединице у Савезном већу односно Већу грађана у савезном парламенту. О овом веома осетљивом питању, које се нажалост претерано политизује, уставно-правна наука треба да покаже већу креативност и већу самосталност, при чему треба максимално да користи компаративна искуства других федерација у свету, а посебно демократску мисао која подржава либералну федерацију, као негацију централизоване федерације која у нас постоји до 1968. године.

ђ) Право власништва, тржишна привреда и слободно предузетништво као главне детерминанте економског уређења земље. Нови Устав Југославије треба да гарантује: равноправност свих облика власништва без њихове номинације, слободно кретање свих фактора производње на подручју целе земље и слободно предузетништво. У циљу остваривања тржишне привреде и индустријске демократије, Устав треба да гарантује радницима и послодавцима слободу синдикалног организовања, колективног преговарања и слободу саодлучивања. Устав, такође треба радницима да зајемчује право на штрајк.

е) Гаранција социјалних права. Нови Устав треба да гарантује социјална права у складу са конвенцијама међународног права и нашом досадашњом праксом: право на рад, право на образовање, право на социјалну сигурност, право на минималну зараду, право на здравствену заштиту, слободан избор занимања, итд. Устав, такође треба да гарантује право на заштиту и унапређење здраве животне средине. Помоћу ових права свака држава постаје социјална држава која брине о безбедности и социјалној сигурности својих грађана.

3. Правна природа Устава и конфедералног уговора може се целовитије сагледати кроз теоријску разлику федерације и конфедерације као облика државног уређења. Прецизно разликовање федерације од конфедерације нужно је и због тога што се ова два облика сложеног државног уређења често мешају и злоупотребљавају или због одређених политичких циљева или због непознавања њихове суштине.

Посебне карактеристике федерације јесу: она је савезна држава као посебан државни квалитет у чијим оквирима конститутивни делови представљају аутономне субјекте, она обухвата двострану уставотворну власт: централне односно заједничке државе и ону која припада федералним јединицама; она организује вољу грађана и вољу колективитета односно федералних држава као таквих. федерација односно федералне државе представљају равнотежу између две тенденције: центрифугалне и центрипеталне. Ова последња особеност федерације уноси противуречност у федералне односе, али и предност у решавању принципа различитости, „јер разноликост без јединства — то је анархија, а јединство без разноликости — тиранија“ (Паскал). Данас у свету на свим континентима има око 20 федерација које

су настале углавном из бивших конфедерација. Два века касније од Паскала, Прудон је сматрао да је федерализам спас за све државе света и читаво човечанство. Ова његова мисао није изгубила актуелност ни данас јер на делу је даље јачање федерализма у свету.

Опште карактеристике конфедерације јесу: она је савез самосталних држава, а не посебна држава са међународним правним субјективитетом, она нема устав и уставотворну власт, јер тај вид власти остаје у искључивој надлежности суверених држава; у њој долазе до изражаја само воља суверених држава, али не и воља њихових грађана; она је договорна и договорана политичка организација из које се може иступити увек кад то зажели њена чланица. У уставно-правној теорији постоји веома раширено убеђење да конфедерација не одговара друштвима заснованим на модерним друштвено-економским процесима и на међународним односима који траже стварну друштвено-економску интеграцију и претпостављају квалитетну промјену традиционалног односа етатизма, односно преваге државе над друштвом.<sup>10</sup> Стога није ни чудо што данас не постоји ни једна конфедерација у свету и што ова политичко-правна творевина не припада уставном праву и социологији него историји и археологији. Конфедерације су део историје и свако ко жели да их оживи мора да рачуна на велике тешкоће и бројне неизвесности. То не значи да се конфедерација не може поново појавити као нпр. у Југославији или СССР или негде другде, али је сигурно да се неће моћи дуже одржати као посебан квалитет. Она ће за кратко време прерасти у федерацију (САД), или ће се распасти на више самосталних суверених држава (уједињене провинције Холандије). У мутним временима, а посебно данас када се Југославија налази на раскршћу, друштвена наука има моралну обавезу постојеће процесе да изражава прецизно и јасно, а не произвољно и апстрактно.

4. Предлог модела конфедерације у Југославији израђен од стране Председништва Републике Хрватске и Председништва Републике Словеније садржи скоро све нужне елементе класичног појма конфедерације као савеза суверених држава које се на основу конфедералног уговора удружују ради остваривања заједничких циљева на подручју економских односа, екологије, одбране и међународних односа. При томе, аутори овог предлога одлучно инсистирају на ширу примену консензуса као основног начина одлучивања у Већу министара као најзначајнијег органа конфедерације на остваривање одлука конфедералних органа у свакој држави чланици и на очување потпуне суверености сваке државе чланице. При изради овог модела аутори су више користили одређена искуства европске економске заједнице, а мање

<sup>10</sup> Ј. Ђорђевић, Друштво и политика, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 67—75.

историјска искуства минулих конфедерација, јер је прво искуство данас веома актуелно и политички курентно.

По угледу на европске економске заједнице, а посебно на Римски уговор 1957. године, аутори модела конфедерације у Југославији тежиште стављају на економску, а не на политичку интеграцију земље. Такође предложени модел „пресликава“ заједничке органе Европске заједнице, али не прихвата у целости њихову структуру и начин одлучивања. Примера ради, Савет министара Европске економске заједнице, по правилу, одлучује простом већином гласова у којем чланице имају различит број гласова у распону од 3 (Луксембург) до 10 гласова (СР Немачка, Француска, Велика Британија и Италија). Насупрот томе, предлог конфедералног модела као основни модел одлучивања уводи консензус и једнак број гласова чланица конфедерације. Или, на основу Јединственог европског акта од 1965, Европски парламент добија проширене надлежности у односу на друге органе Заједнице, што се не може закључити за положај и надлежности Саветодавног парламента предвиђен предлогом о конфедеративном моделу Југославије. Полазећи само од ова два примера може се уочити одређена противуречност између аката који регулишу Европску економску заједницу и модела о конфедерацији у Југославији: док први документи у одређеној мјери подржавају супранационалне процесе европске интеграције на политичком плану, дотле други докуменат такве процесе спутава. Са тог становишта понуђени модел о конфедералном преуређењу Југославије садржи више конфедеративних елемената него што је то случај са документима који регулишу проблематику Европске економске заједнице.

Пажљива анализа текста модела конфедерације открива и одређену противрјечност између темељних полазишта и начела модела и њихове операционализације кроз остале делове документа. Наиме, док су темељна полазишта и начела теоријски конзистентна и прихватљива, дотле су други делови текста тесан оквир за њихово консеквентно остварење у пракси. Посебно су проблематичне прелазне и завршне одредбе које конфедерално уређење Југославије одређује као привремено и пролазно стање. Тиме је овај модел испод нивоа дуготрајне швајцарске конфедерације и краткотрајне америчке конфедерације које су у оснивачком акту биле дефинисане као трајни савези самосталних контона односно држава.

Аутори модела конфедерације у Југославији не дају одговоре на бројна питања, а међу њима два имају посебан значај: прво, који су разлози за одлуку о конфедерацији и друго, како доћи до конфедералног уговора као правне основе за претварање Југославије од федерације у конфедерацију.

Да би се постојећа југословенска федерација могла трансформисати у конфедерацију помоћу политичке воље федералних јединица и њихових грађана, нужно је аргументовано разложити

предности конфедерације у односу на постојећу федерацију, а посебно у односу на пожељну федерацију која би се евентуално установила новим Уставом, исто онако као што су својевремено у великој уставној дебати творци америчког Устава доказали предност федерације у односу на конфедерацију. У том разложном образложењу посебно треба оценити реалност концепта конфедерације са становишта конкретних проблема у Југославији, а посебно са становишта решавања националног питања у Југославији; претварања административних у државне границе суверених република; диобног биланса; признавање међународног субјективитета републичких суверених држава и друго. Са становишта ових и других веома компликованих проблема, више сам склон мислити о федерацији и јединству Југославије него о конфедерацији и њеном разједињењу, исто онако као што су својевремено размишљали амерички федералисти о САД као федерацији.

Са правног становишта посебно није јасан пут доласка до конфедералног уговора, јер се стварање југословенске конфедерације не може остварити док постоји Југославија као федерација, и док важи постојећи Устав и ако се он свугдје не поштује. Мишљења сам да пут до конфедералног уговора води кроз писање новог устава Југославије у којем би се утврдила процедура и створио правни основ за остваривање те трансформације уколико се она покаже као нужна и перспективнија за југословенске народе и њене грађане.

Ако се темељитије проанализира текст *Модела конфедерације у Југославији* и, посебно, ако се његова решења упореде са искуствима досадашњих конфедерација у свету и Европске економске заједнице, може се констатовати да је понуђени модел „стерилни хибрид“ односно да „творци овог хибрида и нису имали намеру да га учине плодноним“.<sup>11</sup> Аутори Модела настојали су смишљено да из стерилног хибрида искључе плодноне елементе, а посебно оне који су евидентни у функционисању Европске економске заједнице.

У конструкцији Модела аутори нису уопште користили искуства функционисања минулих конфедерација као центара одлучивања на основи већине и обавезе чланица за извршење донетих одлука судским или насилним средствима. Посебно је занемарено позитивно искуство функционисања швајцарске конфедерације у периоду од 1791. до 1798. као и њено негативно искуство у периоду од 1815. до 1847. године.<sup>12</sup>

Модел конфедерације у Југославији потпуно занемарује следеће карактеристике Европске економске заједнице: темељни карактер Оснивачких уговора заједнице који имају својство „у-

<sup>11</sup> Р. Стојановић, *Експерти стерилних хибрида, Демократија*, 30, октобар 1990.

<sup>12</sup> L. Le Fur, *Etat federal et confédération d'états*, Paris, 1896.

ставних уговора“; хијерархијску надређеност права Европске заједнице над правом држава чланица; Европски суд као основни чувар правног система заједнице, а посебно његова својства уставног, управног и међународног суда са изразитим елементима врховног суда неке федералне државе; формирање парламентарних коалиција у Европском парламенту према класно-интересном принципу; преферирање заједничких а изостављање супротстављених интереса као основни принцип конституисања и функционисања заједнице. Као последица тога, потпуно је изостављен и занемарен федеративни потенцијал Европске заједнице, чиме се она од стране експерата Конфедералног модела жели приказати као конфедерација, иако је она *de facto* већ превазишла такав интеграцијски оквир.

5. Веома брзо након појаве Модела конфедерације у Југославији Председништво СФРЈ утврдило је *Концепт уставног уређења Југославије на федеративним основама* као равноправну опцију конфедералном моделу.<sup>13</sup> При изради овог концепта Председништво СФРЈ пошло је од потребе да се садашњи федерални модел Југославије учини ефикаснијим и примеренијим савременим условима, односно да се изгради „реалистичан модел федеративног уређења“.

На основу анализе предложеног текста није тешко закључити да се ради о једном модерном облику федерације, односно о моделу који је грађен на теоријско-апстрактном моделу федерације који је мање или више прихваћен од стране других федерација у свету. Предложеним концептом настоји се да југословенска федерација не одступа битно од теоријског модела грађеног како на историјском тако и на компаративном искуству ширих размера. Са тог становишта тешко се могу упутити ваљане критике на предложени концепт, који није затворене природе.

Међутим, предложени модел не може се механички применити у веома сложеној и конфликтној југословенској стварности без одређеног прилагођавања. Без одређеног прилагођавања и дораде теоријски модели постају утопије које су врло скупе. Поред усвајања потребно је и стварање, нарочито кад је у питању федерализам који је веома компликован систем и који се не може вештачки пресађивати из једних услова и околности у друге. У том погледу веома су инспиративне мисли Симона Боливара, а посебно његов *Говор из Ангостуре* у којем на илустративан начин показује штетност апстрактног усвајања теоријског модела федерализма на конкретне услове Венецуеле у првој половини прошлога века.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Председништво СФРЈ, *Концепт уставног уређења Југославије на федеративним основама*, 16. октобар 1990, Београд.

<sup>14</sup> Мисао Симона Боливара, Багдада, Крушевац, 1983.



У поређењу са конфедералним моделом, федерални модел има вишеструку предност: реалније изражава потребе и интересе југословенског друштва а посебно међунационалне односе, нуди оптималнији начин разрешавања постојећих проблема земље, креативније спаја практична и теоријска искуства сложених државних уређења и успешније се уклапа у међународно окружење и цивилизацијске потребе.

6. Југословенски народи и њихове републике објективно се налазе у ситуацији доношења новог историјског договора о државном облику заједничког живота у Југославији, јер је авнојевски договор већ изгубио своју оптималност као „трајна“ и „надуставна“ основа развоја југословенске федерације. Данас је већ очигледно да се концепт „социјалистичке федерације“ заснован на државној или договорној (националној) економији, монопартизму и колективистичкој концепцији слобода и права не може одржати у условима развоја тржишне привреде, политичког плурализма и међународних стандарда индивидуалних човечких слобода и права.

Процес реконструкције Друге Југославије (социјалистичке федерације) и њено прерастање у Трећу Југославију (либерална федерација) већ је нашироко отпочео, али не на легалан и демократски начин што је једино прихватљив начин, него стихијски и са притисцима са разних страна који често имају карактер ултиматума и свршеног чина. Ако се тај фактицитет реконституције Југославије и даље одвија стихијски и једнострано, а не на легалан начин и уз сагласност свих република, онда није тешко претпоставити да ће се процес прерастања Друге у Трећу Југославију довести у питање, не искључујући и опасност грађанског рата у којем су запале одређене федерације а посебно Швајцарска 1847, САД 1861, и Нигерија 1970. Историјско и међународно искуство недвосмислено потврђује тезу да је немогућа реконструкција федерације на миран начин без легалне основе и без сагласности њених конститутивних субјеката.

Питање легалности процеса реконструкције Југославије је веома сложено и деликатно, питање из више разлога политичке и стручне нарави. Прво, Устав СФРЈ од 1974, са већ усвојеним амандманима, не може бити легална основа за стварање Треће Југославије, јер је претесан оквир за то и зато што садржи бројне одредбе које су у контрадикцији са већ оствареним процесима друштвене реформе и уставним променама у појединим републикама. Друго, у неколико република донети су уставни акти и други прописи који су у директној супротности са савезним уставом и савезним законима као и са неким битним процесима друштвене реформе, чиме се *de facto* стварају паралелни и конкурентни правни системи који дубоко дезинтегришу земљу и друштвену реформу. Треће, политичка воља у неким републикама за јединствен приступ реконструкцији Југославије је



на веома ниском нивоу, што отежава неопходне активности везане за израду новог политичко-правног акта за излазак земље из постојеће уставне кризе. Другим речима, стварање Треће (либералне) Југославије на легалан и демократски начин захтева висок степен разумевања и сагласности свих надлежних субјеката као и високо стручни рад који је у стању да гледа шире интересе Југославије, а не само територијалне и националне интересе. Иако су унутрашње и међународне околности повољније за стварање Треће Југославије, ипак тај посао неће бити лакши од стварања Прве (Централистичко-унитаристичке) и Друге (социјалистичко федеративне) Југославије.

Полазећи од анархичног стања у уставној сфери и од неопходности демократског и легалног изласка земље из постојеће уставне кризе, Савезно веће Скупштине СФРЈ задужило је Комисију за уставна питања Скупштине СФРЈ да одмах приступи изради радног текста акта у којем ће се предложити начин и поступак разрешења кризе уставног система СФРЈ. За благовремено и стручно обављање тог задатка Комисија за уставна питања формирала је радну групу која је након неколико састанака и полемичких расправа утврдила радни текст акта и већ доставила савезној и републичким уставним комисијама на даље разматрање и утврђивање текста, од стране Савезног већа, као основе за усаглашавање ставова република и других одговорних субјеката. Једном речју: текст акта за легалан начин изласка земље из кризе већ је скициран и о његовој садржини убрзо ће отпочети јавна расправа на Комисији за уставна питања Скупштине СФРЈ и другим радним телима и надлежним органима, како на нивоу федерације тако и на нивоу република и аутономних покрајина.<sup>15</sup>

У поступку израде акта доминирала су неколика питања која су и даље остала отворена за расправу. То су следећа питања: карактер и назив документа, субјекти и поступак доношења акта, структура и садржина акта и практичне консеквенце тог акта на садашње и будуће односе у Југославији. Ова питања су, без сумње, веома крупна питања политичког карактера која се не могу темељито размотрити у кратком временском периоду и у експлозивној политичкој ситуацији у земљи. Међутим, и овако као што су у радном тексту формулисана, са одређеним алтернативама, представљају корак напред у односу на постојеће хаотично стање у уставноправним односима и правном систему земље.

Акт који има за амбицију да представља легалну основу за миран и демократски начин изласка из постојеће кризе мора да буде по свом карактеру политичко-правни акт, односно акт који ће изражавати једновремено и политичку вољу југословенских

<sup>15</sup> Комисија за уставна питања Скупштине СФРЈ, Декларација (преднацрт), Београд, 16. децембар 1990.

народа за реконституисање Југославије и њихову спремност да процес реконституисања изведу на правној основи, а не спонтано и на стихијски начин. Да би помоћу овог акта излазак из кризе био поуздан и вероватан процес, нужно је у овом акту недвосмислено изразити вољу југословенских народа за стварање Треће Југославије као што је нужно то опредељење и разложити у одређене норме које имају обавезујућу снагу за све републике.

Полазећи од политичко-правне природе акта овај документ се може назвати декларацијом исто онако као што су се називали и документи на основу којих су створене и Прва и Друга Југославија, наравно, са различитом садржином и различитим субјектима. Сагласно томе, реч је о декларацији која има карактер новог историјског договора, а не о декларацији обичног карактера за чије је доношење надлежно Савезно веће Скупштине СФРЈ. За доношење декларације као новог историјског договора нема правног основа у постојећем уставу Југославије. Основ за њено доношење може се тражити и наћи једино у политичкој вољи југословенских народа, као што је то био случај са Декларацијом Другог заседања АВНОЈ-а од 1943. године.

Субјекти доношења акта односно декларације могу бити само републике уз активну улогу Савезног већа Скупштине СФРЈ. Пошто се ради о новом историјском договору, потпуно је разумљиво што ће његово доношење искључиво зависити од политичке воље југословенских народа и њихових република као конституенса Југославије при чему до пуног изражаја треба да дође право сваког народа на самоопредељење укључујући и његово право на отцепљење. Аутономне покрајине не могу бити субјекти новог договора, исто као што нису били субјекти стварања Друге (авнојевске) Југославије. Инсистирање представника покрајина на неизоставно укључивање и аутономних покрајина у процес договарања наилази и на друге две за сада несавладиве препреке: Устав Републике Србије од 1990. одузео је конститутивно својство покрајинама, а Скупштина Републике Србије законом у јулу 1990. укинула је Скупштину САП Косово због доношења уставне декларације о проглашењу Косова за независну и равноправну јединицу у оквиру југословенске федерације односно конфедерације.

Израда и усвајање декларације треба да прође неколико фаза. Прва фаза обухвата израду радног текста акта од стране Комисије за уставна питања Скупштине СФРЈ уз претходну расправу и консултацију уставних комисија републичких парламената. Друга фаза обухвата утврђивање нацрт-аката од стране Савезног већа Скупштине СФРЈ уз претходну расправу и мишљење републичких парламената конституисаних на принципу вишепартизма. Трећа фаза представља утврђивање предлог-акта од стране Савезног већа Скупштине СФРЈ двотрећинском већином или аklamацијом након максималног усаглашавања мишљења и ставова републичких парламената. У четвртој фази треба

да се прибави сагласност републичких парламената и да се након тога изврши свечано проглашење декларације у Савезном већу Скупштине СФРЈ. С обзиром на то да се ради о историјском документу који потврђује право народа на самоопредељење, укључујући и његово право на отцепљење, пожељно је приликом давања (не)сагласности да се организује лично изјашњавање грађана на нивоу републике о кључним питањима документа. Референдумско изјашњавање грађана биће посебно нужно у ситуацији ако договарање и усаглашавање представника републичких парламената не може да уроди плодом односно ако постоје велике и непремостиве разлике око кључних питања реконституисања Југославије.

Докуменат обухвата преамбулу и нормативан текст, односно текст који поред политичких опредељења садржи и одређене обавезе учесника договарања. У преамбули се даје неколико констатација као: неопходност новог уређења новог државног облика заједничког живота у Југославији, исказано опредељење свих република да се остане у оквирима Југославије под условом да се обезбеде демократски односи и равноправност у њој, штетност и једностраност наметања одређених облика државног уређења као и неопходност заједничког и демократског договора свих република о начину реконституисања постојеће Југославије. Политички смисао преамбуле јесте указивање на историјски значај прелома у развоју Југославије као државе.

У нормативном тексту декларације утврђује се неколико обавеза као и модел будућег државног уређења Југославије. У групи обавеза које важе за све републике спадају следеће обавезе: миран и легалан начин изласка из кризе, међусобно уважавање и поштовање, толерантност и спремност за изналажење заједничког решења, усвајање уставних амандмана који су већ усвојени од стране Савезног већа Скупштине СФРЈ августа 1990. године, а посебно оних амандмана који су услов за даље настављање привредне реформе и вишепартијског конституисања Савезног већа Скупштине СФРЈ, стављање ван снаге већ донесених законских и подзаконских прописа који су супротни важећим савезним уставним и законским актима као и одустајање од даљег доношења таквих прописа. Ово су елементарне претпоставке за доношење новог историјског договора југословенских народа у мирним условима за разлику од претходног договора који је донет у ратним условима и време окупације земље.

Кључно питање садржаја Декларације јесте модел будућег државног уређења Југославије, исто као што је то питање било кључно и за Декларацију Другог заседања АВНОЈ-а. Ово се питање у предложеном тексту Декларације не разрађује конкретно него се само скицирају основни елементи државног уређења. Инсистира се на већој суверености република и њиховој самосталности, али се истовремено инсистира да Југославија као заједничка држава врши одређене економске, политичке, одбрамбене,

међународне и друге функције које су од интереса за све југословенске народе и републике. Тиме се нуди компромис између лабавог модела конфедерације и тврдог модела федерације. Такво приближавање двају међусобно удаљених концепата државног уређења Треће Југославије има за сврху довођење представника република за преговарачки сто и вођење толерантног и аргументованог дијалога о минимуму заједничког облика државног уређења. То је заиста минимум испод којег се не може даље ићи јер би то значило распад Југославије као државне заједнице.

У разради суверенитета и самосталности република треба максимално поштовати економски, политички, културни и међународни субјективитет република, при чему треба користити досадашње наше искуство и расположење народа исказано кроз вишепартијске изборе као и актуелно искуство америчке и швајцарске федерације и историјско искуство немачке федерације у другој половини XIX и првој половини XX века. У сваком случају, положај републике у будућем државном уређењу Југославије мора се квалитетно разликовати од њеног положаја у садашњем уставном систему СФРЈ. То је могуће постићи ако се покаже нужно стрпљење и разумевање учесника новог договора.

У дефинисању функција заједничке државе полази се од потреба тржишне привреде, слободног предузетништва, самосталности пословних субјеката, постојања равноправних услова привређивања, обезбеђивања јединственог или либералног тржишта, политичког плурализма и пуне заштите европских стандарда човекових права и слобода. У дефинисању заједничких функција југословенске државе не може се пасти испод нивоа Европске економске заједнице и овлашћења њених органа чији прописи све више конституишу јединствено европско право, *lex superior* у односу на национална права чланица Заједнице.

Уколико се предложени документ усвоји од стране свих република, са одређеним модификацијама и допунама, у том случају његове ће консеквенце бити двостране: приступиће се одмах писању новог устава Југославије и земља ће изаћи из дубоке уставне кризе. То ће деловати оптимистички и охрабрујуће на све оне грађане и друштвене снаге којима је стало до очувања Југославије и њеног даљег просперитета као модерне европске државе. У томе је једина мотивација личног учешћа аутора ових редова у писању нове декларације као историјског договора наших народа у измењеним унутрашњим и међународним околностима.

Уколико, пак, предложена Декларација не буде прихваћена, онда ће консеквенце тог неприхватања бити, такође, двостране: приступиће се изради конфедералног уговора или ће се одустати и од тога односно земља ће се распасти на шест потпуно суверених и самосталних држава са апсолутно независним уста-

вним системима. Договор о првој и другој солуцији има мање шансе него стварање Треће Југославије као заједничке државе иако све три опције треба да имају равноправни третман у разговорима о будућности Југославије. Трећа Југославија има не само практичну него и теоријску предност како са становишта оптималности разрешавања постојећих проблема унутар земље, тако и са становишта међународне заједнице, а посебно са становишта њених интеграцијских процеса.

*Svetomir Škarić*

FEDERAL CONSTITUTION OR A CONFEDERAL TREATY AS A FORM OF  
THE NEW HISTORICAL AGREEMENT OF YUGOSLAV NATIONS

S u m m a r y

In the paper entitled »Federal Constitution or a Confederal Treaty as a form of the New Historical Agreement of Yugoslav Nations« the author discusses the following issues: topicality of the confederal model as a form of future system of government of Yugoslavia; theoretical differences between a federal constitution and a confederal treaty as legal acts of federal and confederal organization of the third Yugoslavia respectively; general characteristics of federation and confederation and the borderline between them; critical evaluation of the model of federal organization of Yugoslavia as proposed by the Presidency of the SFRY and of the confederal model as proposed by the Presidency of the Republic of Croatia and the Presidency of the Republic of Slovenia; contents and parties of the new historical agreement of Yugoslav nations as an avenue to the establishment of the third, (liberal) Yugoslavia.

The author, in the above-mentioned paper, strives to expound the advantages of federal constitution and federation as a model of organization of the third Yugoslavia versus confederal treaty and confederation as outmoded historical products. In doing so he sets forth the concept of a new federal organization of Yugoslavia as determined by free market economy, political pluralism and the need to insure a greater degree of sovereignty autonomy of republics with respect to their position as laid down by the 1974 Constitution. The author also outlines the liberal model of organization of the third Yugoslavia which differs from the model of the second Yugoslavia (as created by AVNOJ — the Anti-Fascist Council of National Liberation of Yugoslavia).

The author's view on the above issues focus the attention on the relationship of the constitutional law and international law as well as on the relationship of positive law and natural law. These issues have a particular theoretical relevance for the reconstruction of the second Yugoslavia and for the construction of an optimum model of constitutional organization for the third Yugoslavia.