

Миодраг Јовичић, Београд

## ЈУГОСЛАВИЈА НА РАСКРШЋУ

Југославија се очигледно налази на судбинском раскршћу: од избора правца којим ће се упутити зависи њено опстајање или њен распад. После више од седамдесет година живота у заједничкој земљи, са трагичним интермецом за време четворогодишњег братоубилачког рата, поново се, као и 1918. и 1943. поставља питање хоће ли југословенски народи живети заједно или ће сваки поћи на своју страну. Ово питање уопште није академског карактера, као што смо се често у прошлости заваравали: оно је данас веома реално и сурова стварност захтјева брз одговор на њега. Продужавати агонију Југославије, овакве каква је, не води ничему: болесника треба или излечити, или му еутаназиром што пре прекинути живот.

Југословенске народе, очигледно, не треба силом терати да живе заједно ако то не желе, али ако у Југославији, као својој заједничкој држави, виде своју будућност, онда се морају покоравати извесним правилима живота у заједници. Дилема је кристално јасна: или посебан живот, са пуном слободом уређивања сопствене куће, или живот са другима, у заједничкој кући, уз пристанак на ограничавање те слободе. Правничким речником речено, у питању је избор између суверености у сопственој држави и одрицања од суверености и њеног преношења на заједничку државу. На жалост, у нашим западним републикама ово као да не схватају и једноставно проглашавају своју сувереност у још увек постојећој Југославији, рушећи је тако изнутра.

На раскршћу на коме се налази и на коме се не може дуго задржавати, Југославија има избор између седам путева који — у складу с учењем науке о држави — воде у поједине облике, односно под-облике државног уређења. Ти облици су, редом, следећи: 1) унитарна држава; 2) регионална држава; 3) права феде-

рација; 4) хибрид федерације и конфедерације; 5) хибрид конфедерације и федерације; 6) права конфедерација и, најзад, изван ових облика државног уређења, 7) распад Југославије на више посебних самосталних држава.

1. Данашње државно уређење Југославије представља, по мање-више општој оцени, *хибрид федерације и конфедерације*. То је уређење које у наведеној класификацији заузима четврто, средње место. Отуда ћу своја излагања и започети њиме, да бих се потом упутио у једном па у другом правцу, на чијим се крајњим тачкама налазе распад Југославије, односно унитарно уређена држава.

Уставом од 1974. Југославија је, после амандмана од 1971, дефинитивно престала да буде права федерација. У њеном уређењу задржани су бројни елементи федерализма, али су истовремено — нешто изричито, нешто прећутно — унета и снажнија обележја конфедералног уређења. То је било последица преовладавања центрифугалних снага које су тежиле дезинтеграцији Југославије и њеном претварању у „договорну заједницу“ у дословном, вулгарном смислу, што је, као што знамо, битно својство савеза држава — конфедерације. Тако је и основни конститутивни акт — Устав СФРЈ — добио својства конфедералног пакта, уговора осам чланица-уговорница, без чије опште сагласности овај акт не може бити промењен. Конфедерални елементи дошли су посебно до изражаја у структури и раду органа федерације, али и у статусу федералних јединица и расподели надлежности између федерације и федералних јединица. У складу с девизом „Југославија је оно што се договоре њене републике и покрајине“, и највиши органи федерације, губећи сопствени субјективитет, постали су, неки искључиво, а неки претежно, места договарања субјеката федерације. У највишем органу, Скупштини СФРЈ, престало је да постоји веће праћана: оба већа добила су карактер представништава република и покрајина, оба имају паритетан састав и, оно што је неспојиво са самом идејом федерације, у Већу република и покрајина тражи се једногласност осам делегација. И остали органи федерације — Председништво СФРЈ, СИВ. Савезни суд, Уставни суд — образовани су, уместо од личности које, без обзира одакле потичу, најбоље испуњавају услове за високу функцију, од појединаца које републике и покрајине намећу као своје представнике без обзира на квалитет личности која је у питању. Рад највиших органа и доношења одлуке у њима, посебно када је реч о Скупштини СФРЈ и Председништву СФРЈ, скопчан је с огромним проблемима који произилазе из чињенице да представници република и покрајина у њима заступају готово искључиво уске, посебне интересе средине из којих долазе, не водећи рачуна о заједничким интересима, а посебно не о општим интересима земље као целине.

Статус федералних јединица одликује се тиме што су оне проглашене „државама заснованим на суверености народа“, што имају сопствене уставе и законе, сопствене органе, надлежности и сл. То се углавном све уклапа у оквире федералног уређења, сем када је у питању однос савезног устава и закона и републичких (покрајинских) устава и закона. Ту није, као у свим осталим федерацијама, утврђен примат савезног устава и закона, већ је допуштена могућност фактичке супротности републичких (покрајинских) устава са савезним, као и могућност примене републичких (покрајинских) закона супротних савезним.

Најзад, у расподели надлежности, републикама (па чак и покрајинама) дат је много шири круг надлежности но што су уживале по претходном уставу, с тим што су оне, осим тога, добиле знатно већу самосталност у њиховом обављању него пре Устава од 1974. Најзад, обављање релативно бројних надлежности федерације у законодавној сфери, суштински је ограничено како непрецизношћу у њиховом уставном набрајању, тако и начином изгласавања ових закона у већима Скупштине СФРЈ, услед чега федерација није у стању да и реално остварује надлежности формално јој остављене Уставом СФРЈ.

У целини посматрано, неоправдано дуго — дуже од петнаест година — функционисање хибрида федералног и конфедералног уређења по Уставу од 1974, показало је све своје слабости и земљу довело у дубоку кризу. Крајње дезинтегрисана, разбијена на шест слабих, међусобно завађених, државица, од којих свака „вуче на своју страну“, Југославија пружа свету пример неозбиљног поигравања са судбином двадесет и неколико милиона људи. У историји ће остати забележено не само да је могао бити донет такав устав као што је Устав СФРЈ од 1974. него и да се његовом мењању приступа толико споро и уз толико отпора. При томе је крајње несхватљиво да не постоји ни основна сагласност о правцу промене постојећег устава, већ да, на једној страни — да останемо у оквиру схеме од седам могућих решења — постоје, углавном у две западне републике, залагања за кретање Југославије у правцу конфедерације, док се на другој страни предност даје кретању у супротном правцу.

2. Залагања за конфедерализацијом Југославије се у суштини остварују у различитим идејама о увођењу *хибрида конфедералног и федералног уређења*. Док је у случају хибрида федерације и конфедерације, какав данас имамо, сачуван бар привид федералног уређења, с низом елемената својствених федерацији као савезној држави, хибрид конфедерације и федерације чији су протагонисти Словенија и Хрватска, у ствари значи очигледну превагу концепта савеза држава, уз задржавање само извесних, углавном номиналних елемената федерализма. О томе сведочи не само низ идеја које лансирају наши западни конфедералисти, него и већ извршене значајне промене у уста-

вима две републике и конкретне одлуке доношене у последње време у њима.

Тако су се најпре Словенија, а потом и Хрватска, формално прогласиле сувереним државама. Словенија је изричито прогласила и право на отцепљење, а недавно, такође изричито, и право да не примењује савезни устав и савезне законе и друге прописе уколико су у супротности са уставом и законима Словеније. У Словенији је донета одлука да не учествује у поступку доношења новог савезног устава, нити да њени делегати учествују у раду Савезног већа, па у складу с тим и да се не изјашњавају о амандманима на постојећи устав. У обе републике одлучено је да више не уплаћују своје доприносе у Фонд за развој неразвијених. Такође су снажни захтеви за увођење посебних републичких оружаних снага, који се већ делимитично и реализују.

Све ово су несумњиви знаци конфедерализације земље. Међутим, то још увек не значи претварање Југославије у конфедерацију, јер се и даље задржавају извесна обележја федерације, као што су постојање појединих органа федерације, неспојивих са конфедералним уређењем, какви су Савезно извршно веће, савезни органи управе, највиши судови и сл. Исто тако, још увек постоји јединствена ЈНА. Небитно по значају, али за федерацију карактеристично је и даље постојање југословенског држављанства. Најзад, још увек важи Уставом од 1974. извршена расподела надлежности, сходно којој федерација (савезни органи) располаже одређеним функцијама.

Дакле, у питању је очигледан хибрид конфедералног и федералног уређења, са значајном превагом елемената конфедерализма, али и уз задржавање извесних својстава карактеристичних за федерално уређење. Ако су решења уведена Уставом од 1974, представљала крајње неуспео, по својим резултатима катастрофалан, експеримент, управо због уношења конфедералних елемената у федерално уређење, залагање за даље јачање ови елемената — а без преласка на чист конфедерализам — значи залагање за једну немогућу државноправну конструкцију каква никад и нигде није постојала, нити има изгледа да постоји. То би било даље експериментисање, са сасвим извесним крајњим исходом експеримента — немогућношћу опстојања такве чудовишне државноправне заједнице.

Тога морају бити свесни они који се залажу за тако мутне концепте као што су „асиметрична федерација“, „словеначка конфедерација у југословенској федерацији“ и слично. Ти концепти су једноставно неодрживи, они су супротни основним ставовима науке о федерализму, па и светској пракси постојања различитих облика државног уређења. Предлажу се (и практично уводе) несувисла решења за која здрав разум говори да не могу да опстоје.

3. *Конфедерација* — за разлику од федерације која је самостална држава, дакле једна држава, али не проста (унитарна) него сложена (федеративна), — представља *савез више држава*. Она настаје путем уговора чланица конфедерације које се удружују са прецизно утврђеним циљевима и облицима сарадње. У прошлости, којој уосталом конфедерације искључиво припадају, то је најчешће била одбрана од спољног непријатеља (рецимо у случају Швајцарске), односно борба за независност (у случају САД). Осим тога, циљ удруживања може да буде и остваривање појединих заједничких политичких или економских интереса. Овакви војно-политичко-економски савези су се у развоју друштва која су их образовала увек, без изузетка, после краћег или дужег времена, показивали неделотворним и зато били напуштани. Конфедерација не обезбеђује потребну кохезију својих чланова, неефикасна је, води опасности од перманентних сукоба између држава-чланица, пре свега политичке и економске природе, али нису искључени ни оружани сукоби (што показују примери Швајцарске са *Sonderbunderkrieg*-ом 1847, Немачке са пруско-аустријским ратом 1886, па на свој начин и САД са сепаратистичким ратом 1861—1865). Отуда су се све раније конфедерације или претвориле у виши облик заједничке интеграције, тј. федерацију (САД, Швајцарска, Немачка) или се распадале (Холандске удружене покрајине). Једном речи, оне су прелазни облик од удруживања независних држава у једну државну заједницу.

Државе-чланице задржавају своју пуну сувереност и државноправни субјективитет. Оне путем уговора само преносе на конфедерацију извесна овлашћења у остваривању заједничких циљева, задржавајући и право да у сваком тренутку напусте уговорну заједницу. Основни конститутивни акт конфедерације је конфедерални пакт, дакле врста међународног уговора држава-чланица.

Конфедерација по правилу има само један свој сталан орган, то је скуп представника свих држава-чланица, који је у разним земљама носио различите називе, али се најчешће називао Диетом. То је у суштини једна врста дипломатске конференције. Државе-чланице су у Диети најчешће заступљене паритетно, али то није увек био случај. Представници држава-чланица у Диети везани су императивним мандатом, што сваку расправу у овом органу чини практично непродуктивном. За одлуке Диете по правилу се захтевала једногласност, али има и случајева доношења одлука одговарајућом већином. Међутим, оно што је битно јесте да су те одлуке у суштини само препоруке државама-чланицама и оне их не обавезују док се саме са њима не сагласе. Другим речима, Диета је доносила одлуке, али није имала утицаја на њихово спровођење. Она не стоји ни у каквом непосредном односу са грађанима конфедерисаних држава нити им може било шта наређивати.

С обзиром на циљеве који се конфедералним пактом желе постићи, конфедерације су евентуално имале извесне заједничке органе из области спољне политике и командовања оружаним снагама. Других извршних органа попут владе или органа управе оне нису имале. Исто такс, нису постојали никакви судски органи конфедерације. Конфедерација нема право на убирање сопствених прихода и дажбина, тако да се финансира искључиво путем доприноса држава-чланица.

Конфедерална армија која се окупља само у случају потребе састоји се искључиво из контингената јединице држава-чланица, што је увек изазивало знатне проблеме у заједничком командовању.

Конфедерација не само што не представља јединствено правно него ни привредно подручје. Државе-чланице задржавају право на ковање сопственог новца, на убирање пореза, на наплату увозних и извозних дажбина (царина), на вођењу самосталне економске и девизне политике и сл. Оне и тиме доказују сувереност коју у неокрњеном виду задржавају. О њиховој суверености говори и већ поменуто право на иступање из конфедерације — *ius secessionis*, и право да не прихватају оне одлуке конфедерације које не желе да прихвате, чиме практично поништавају њихово дејство, што се у науци назива *ius nullificationis*.

То би углавном морала да буду својства и евентуалне југословенске конфедерације, савеза суверених држава које би развргавајући федерацију, закључиле међусобни уговор о образовању конфедерације. Тако би Југославија пружила у свету незабележен пример кретања у ретроградном правцу од федерације ка конфедерацији, значи разбијање јединствене (иако сложене) државе и њеног претварања у данас свуда у свету превазиђен облик конфедералне заједнице.<sup>1</sup> При томе је свако позивање на планове о конфедерацији Европе потпуно депласирано, јер се губи из вида чињеница да би остваривање тих планова значило удруживање дотада независних држава, тј. усмерило кретање у супротном правцу од онога чему теже наши конфедералисти. Без упуштања у предвиђање будућности, европска конфедерација би могла да буде прелазна етапа на путу образовања Сједињених Европских Држава. Значи, таква конфедерација би могла да буде и „добра ствар“. Југословенска конфедерација то никако не би могла да буде.

<sup>1</sup> Случајеви Совјетског Савеза и донекле Канаде, у којима се такође јављају тежње за конфедерализацијом, по много чему су различити. Те федерације су образоване на сасвим други начин, њихова национална структура је из основа другачија, њихово уставно уређење специфично, а разлози који наводе поједине чланице федерације да захтевају преображај федерације у конфедерацију могу се, из историјских разлога, сматрати оправданим. Но, све то би захтевало ширу разраду, којој овде није место.

Образовање те конфедерације наишло би на огромне препреке које би требало савладати. Правно посматрано, оно не би могло да се оствари непосредним преображајем формално постојеће федерације у конфедерацију. Републике нису суверене државе (без обзира што су се Словенија и Хрватска прогласиле таквим) које би могле да међусобно закључе конфедерални пакт. Прво би морало доћи до распада Југославије на шест суверених држава и онда ступање у преговоре о образовању конфедерације. Разуме се, до распада Југославије не може доћи на правно уређени начин — устав ниједне земље на свету не предвиђа могућност нестанка државноправне заједнице о којој је реч. Распад Југославије био би фактичко питање и могао би, хипотетички, да проистекне из заједничког договора. Међутим, на путу таквом договору појавиле би се велике тешкоће.

Прва и највећа састојала би се у утврђивању територија појединих будућих држава. Очигледно је да су унутрашње границе једно у федерацији, а сасвим друго у конфедерацији: федерација је *једна држава*, чије унутрашње границе, ако и нису „административне“, како се понекад каже, нису ни границе између суверених држава; обротно, конфедерација је савез више држава, са прецизно утврђеним елементима државности које је утврдила још класична наука о држави — народом (грађанима), *територијом* и сувереном влашћу. Када је реч о границама федералних јединица у Југославији, ваља уочити две чињенице. Прво, да су те границе одређене у „смутно време“ по завршетку рата, на један арбитран и крајње волунтаристички начин, уз узимање у обзир веома различитих, често међусобно неспојивих критеријума — историјских, етничких, административних, природних и сл. Отуда постојеће границе појединим републикама више или мање одговарају, али другима не. И друго, да услед велике етничке измешаности, пре свега два највећа народа, српског и хрватског, републике, донекле са изузетком Словеније, нису национално хомогене. Према томе, када би дошло до образовања конфедерације, велике масе припадника једног народа, пре свега Срба, нашле би се у границама *туђих држава*, са свом неизвесношћу у погледу свог статуса, па и опстанка. Пресељавање тих маса у матичну републику било би скопчано с огромним тешкоћама, па и практично неизводљиво. Имајући у виду постојеће међунационалне односе, националне нетрпељивости и загрижености, готово је незамисливо да би могао да буде постигнут било какав договор о промени граница које данас деле поједине републике. Према томе, инсистирање на конфедерацији могло би да значи призивање најгорег зла — опасности од примене силе.

Друга тешкоћа која стоји на путу договору о конфедерацији састојала би се у потреби „рашчишћавања“ економских и финансијских рачуна. Све до краја шездесетих година Југосла-

вија је не само правно него и фактички била мање-више јединствено привредно подручје, са улагањем у инвестиције, задуживањем у иностранству, преливањем дохотка — готово независно од постојећих републичких граница. Тек тада долази до образовања тзв. националних економија, али је и даље развој једних услед тзв. системских решења ишао често на рачун развоја других. Према томе, у питању је готово неразмрсив чвор економских интереса и њихових финансијских импликација. Међутим, та тешкоћа ипак није тако велика као када су у питању границе. Уважавањем егзактних података било би ако се има оле добре воље, могуће применом научних метода усвојити „деобни биланс“, утврдити ко коме и колико дугује и договорити се о начину и роковима исплате дуговања.

Трећа такође велика тешкоћа била би у рашчишћавању питања територијалног проширења Југославије на основу посмертних уговора с Италијом. Овим уговорима, закљученим између Југославије и Италије, Југославији су припала значајна подручја која су уступљена Хрватској и Словенији. Према томе, ако би Југославије нестало, њеним претварањем у конфедерацију, Италија би могла да оспори даље важење ових уговора; она ниуколико не би била дужна да се сагласи с припадањем подручја у питању двома новим државама Хрватској и Словенији. — Низ проблема у области међународних односа поставило би се и када су у питању права и обавезе Југославије који проистичу из међународних уговора, њеног чланства у међународним организацијама и сл. Поставило би се питање сукцесије свих права и обавеза југословенске државе, а сукцесија је увек компликована и скопчана с много практичних проблема.

Свих ових тешкоћа у образовању конфедерације морају бити свесни и они који се, као Словенија и Хрватска, вербално залажу за њу. Они врло добро знају да се ова питања не могу заобићи. Због тога би њима, у ствари, више одговарао малочас описани хибрид конфедералног и федералног уређења, са мешавином елемената једног и другог облика, при чему би они — као што то већ Словенија дуже времена доказује — били за оне од тих елемената који им иду у прилог, а против других који им не би одговарали. (Тако се, рецимо, из ове Републике истрајно противе праву федерације да уведе јединствени порески систем, али су и против права република — иманентног у случају образовања конфедерације — да самостално прописују царине.)

Крупан разлог против конфедерализације земље била би и чињеница да би дошло до образовања шест нових, малих држава, од којих би неке, са мање од два милиона становника, спадале у најмање европске државе. Већина њих би тешко испуњавале услове за самосталан живот, а удруживање у конфедерацију не би много помогло у решавању тешких социјалних политичких, организационих, социјалних и других проблема пред којима би се свака од њих за себе нашла.



Међу најозбиљнијим разлозима који говоре против конфедерализације Југославије био би и готово једнодушан став европских држава и уопште онога што се назива светским јавним мњењем. За Европу која постепено остварује облике интеграције и ради на свом уједињавању неприхватљиво је, и психолошки и практично, да убудуће, уместо са Југославијом, има посла са шест њених делова, малих држава, макар оне биле и удружене у конфедерацију. У рационалном свету какав је овај данашњи, немају разумевања за било шта ирационално, а образовање југословенске конфедерације било би крајње ирационално: док се други удружују да би заједно били јачи. Југословени се раздружују — да би сваки део сада постојеће земље био слабији!

Међутим, на крају, оно што пресудно и одлучујуће говори против идеје о било каквој југословенској конфедерацији јесте чињеница да за конфедерално удруживање мора да постоји неки *ratio*, разлог зашто се чланице конфедерације удружују. Ако поједине федералне јединице сматрају да им је даљи живот у југословенској заједници несношљив из разлога у које се овде нећу упуштати, онда њихова усмереност мора бити на потпуну независност, без икаквог удруживања у конфедерацију с онима с којима не желе да живе заједно. Ако они током заједничког живота са другима од преко седамдесет година у јединственој Југославији (најпре унитарно, а потом федерално уређеној), имају лоша искуства и сматрају да је у њој све чињено на њихову штету, било би природно да теже потпуном раскиду свих веза, не само федералних него и конфедералних. На другој страни, такав њихов став неизбежно мора да утиче на остале који би желели да Југославија буде организована као заједничка држава, јер им показује да — пошто можда и они имају лоша искуства — нема смисла са таквим партнерима правити било какве заједничке планове. Јер може се замислити како би се у таквој конфедерацији понашања рецимо једна Словенија када она данас, када ипак још формално постоји савезни устав, криши тај устав на сваком кораку: зар би се могло очекивати да ће она испуњавати своје обавезе по конфедералном пакту? Некаква југословенска конфедерација, која никако не би имала прави *ratio* свог образовања, била би засигурно мртворођенче, које не би имало услове за живот. Зато је боље и не зачињати је.

4. И тако долазимо до крајње тачке кретања у правцу даље дезинтеграције Југославије — до њеног распада. У претходном одеку, посвећеном излагању о правој конфедерацији, као појму утврђеном у науци и потврђеном у пракси, видели смо да она подразумева постојање потпуно суверених држава, које се међусобно удружују, без жртвовања своје суверености, ради остваривања извесних заједничких циљева. Том приликом сам изнео да у нашем случају по моме мишљењу не долази у обзир било какво непосредно претварање федерације у конфедерацију,

већ би било неопходно да најпре постојеће републике постану суверене државе, које потом ступају у преговоре о образовању конфедерације. Значи, и овде је неопходан претходан распад Југославије као претпоставка за касније образовање конфедерације.

С обзиром на све разлоге против конфедерације које сам изнио, нашли бисмо се у ситуацији настанка шест држава које би се образовале распадом Југославије и које би потом даље живе-веле као потпуно посебни државноправни субјекти, одражавајући међусобно само односе у складу с међународним правом и сопственом спољном политиком. То је, дакле, крајња солуција коју треба размотрити.

Исти они већ наведени разлози који говоре против конфедерације — у вези с државним границама, рашчишћавањем економских и финансијских питања, питањем уговора с Италијом и других међународних уговора противљењем Европе и света — говорили би, с истом снагом, против тражења решења у распаду Југославије. Предност пак овог решења у односу на претходно, конфедерално, била би у томе што би оно само по себи било јасно, што би значило коначно разбијање свих илузија о југословенству (као „наднационалној“ идеји у којој неки виде највећег непријатеља сопствене „националне“ идеје) и што би сваком народу омогућило да, у складу са својим сопственим снагама, буде ковач своје судбине.

Основна претпоставка за то била би, међутим, остваривање могућности окупљања појединих народа у сопственој држави. Међутим, етничка измешаност Срба и Хрвата у Хрватској и у Босни и Херцеговини ово готово да онемогућује. Према томе, ако не би дошло до темељних промена граница, а такве промене су мирним путем практично незамисливе, отворило би се свом јачином „српско питање“ самом чињеницом што би близу три милиона Срба остало да живи у две стране државе, Хрватској и у Босни и Херцеговини, као што би се, са мањим домаћајем, могло отворити и хрватско питање због око милион Хрвата у Босни и Херцеговини и у Србији (Војводини). Једини излаз, заснован на разуму, састојао би се у најширој аутономији обезбеђеној припадницима ових народа, као и у међународним гаранцијама њихових личних и националних права.

Све у свему, распад Југославије на шест држава, иако мање лоше решење од конфедерализације, био би ипак лоше решење. Зато би свим снагама ваљало тражити боља решења. А она се, чини ми се, могу и морају наћи у кретању Југославије у напред наведеном супротном смеру, полазећи од сада постојећег хибрида федерације и конфедерације, у смеру јачања јединства Југославије. Први од облика на том путу јесте федерација.

5. Познато је да не постоји никакав у науци опште прихваћен модел *федерације* као облика државног уређења. Свих

двдесетак данас постојећих федерација у свету међусобно се разликује по низу својстава, али њих све као заједничко спаја то што свака од њих испуњава основне захтеве који федерацију разликују од унитарно уређене државе, на једној, и конфедерације, на другој страни. Дефиниције сва три облика добро су познате и не би имало сврхе овде их понављати. Зато ћу веома кратко навести основна својства федерације, својства која би и будућа југословенска федерација, ако дође до њеног образовања, морала показивати.

Федерација је сложена држава (за разлику од унитарне, која је проста држава, и за разлику од конфедерације која је савез држава), која се састоји од више посебних јединица (држава, покрајина, земаља, кантона), у којој је савезним уставом извршена таква расподела овлашћења између два нивоа власти (федерације и федералних јединица), у оквиру које федералне јединице располажу знатном самосталношћу; у којој — и то је најважније — федералне јединице обавезно учествују у променама савезног устава, било непосредно, било само преко својих представника у савезном парламенту. При томе, ако се федерација од унитарно уређене државе разликује по томе што у овој другој њене подручне јединице не учествују у променама устава земље, основна разлика између федерације и конфедерације састоји се у томе што се у федерацији за промену савезног устава никада не тражи сагласност свих федералних јединица; у супротном случају, реч би била о конфедерацији.

Придржавајући се ових основних оквира појма федерације, и нова југословенска федерација морала би да показује својства чијем краћем излагању сада приступам.

Данашња наша федерација/конфедерација почива на хипертрофирању националног, на истицању нације као јединог конституенса југословенске заједнице. Други конституенс — свакако важнији, — човек, грађанин, потпуно је заостављен и практично уопште није био признат. То је за последицу имало не само постојање недемократског режима, са монополом једне партије, него и конфедерализацију земље, са републикама као заступницима интереса појединих нација. Да је у данашњој Југославији грађанин, као интеграциони фактор јединства земље, имао одговарајућу улогу неопходну у свакој демократији, па и оној образованој на федералној основи, не би били могући сви они неразумни поступци који су, у сукобима интереса појединих нација (односно њихових „представника“), водили земљу у суноврат. Обезвређеност грађанина у федерацији ишла је дотле да он није имао своје представнике у савезном парламенту; у њему су заседали само представници република и покрајина, у којима, опет, грађанин није био никакав чинилац. Вољу и интересе нација ових „друштвено-политичких заједница“ утврђивали су искључиво најужи републичко-покрајински врхови, без правог мандатора своје „базе“.

Приликом конципирања нове југословенске федерације неопходан је потпун заокрет у схватањима о односу нација-грађанин. Тај заокрет ће бити могућ само у оквирима најшире демократизације система, пружања могућности грађанима да буду прави носиоци народне суверености и активни учесници у процесима вршења власти. Грађанин мора доћи у средиште система, у коме се сада, неоправдано, налази нација.

На институционалном плану, то значи неопходност да се грађанима уставом признају и гарантују најшира права, међу којима су у контексту наше теме најважнија политичка права и слободе. Носилац тих права и слобода, грађанин, ће моћи да постане одлучујући чинилац у одређивању политике земље и спровођењу те политике. У организацији федерације, то ће значити неминовност постојања посебног већа грађана у структури савезне скупштине, као равноправног дома с другим већем, Већем република.

Оваква дводомна структура савезне скупштине значиће прихватање решења какво постоји у свим федерацијама, са обезбеђењем представника оба субјекта који сачињавају федерацију — грађана и федералних јединица. Само по себи се разуме да веће грађана морају, као свуда у свету, сачињавати представници изабрани по федералним јединицама сразмерно броју њихових грађана (бирача). На другој страни, веће федералних јединица било би образовано на паритетном начелу (што је преовлађујуће решење у свету). Представници изабрани у оба већа не би сачињавали делегације, што би било у складу са неопходношћу напуштања конфедералних елемената и горе наведеном потребом одустајања од хипертрофирања значења нације. Домови би били потпуно равноправни, за сваку одлуку била би потребна сагласност оба дома, изражена изјашњавањем већине чланова сваког дома за себе.

Уставом би прецизно били утврђени права и дужности федерације. Њој би могао да припада низ класичних функција сваке државе у области народне одбране, спољне политике, безбедности, монетарне, пореске и девизне политике, као и економске политике на макро плану; она би морала да представља јединствено правно и привредно подручје и сл. Број функција федерације не би морао да буде велик, али би то морало да буду њене функције, које би обављали њени органи, без „договарања“, „усклађивања“, могућности блокада, примене претњи и уцена, стављања вета и сл., чиме би федерацији био враћен изгубљени субјективитет (па и дигнитет).

Остали органи федерације — савезна влада, савезна управа, Врховни суд, Уставни суд и сл. — морали би да буду у правом смислу органи федерације. То значи двоје. Прво, они не би били образовани сходно паритетном начелу, од чланова које као своје представнике намећу републике, већ од појединаца чији

их квалитети препоручују за функцију у питању. Значи, састав ових органа не би компоновале републике, већ би то чинила федерација — практично савезна скупштина. При томе би несумњиво било потребно водити рачуна о регионалној заступљености, као и свуда у свету, али она не би смела да буде примаран захтев. И друго, одлуке, посебно у савезној влади и управи, биле би доношене самостално, с обзиром на интересе земље као целине, без могућности република да утичу на рад ових органа. Исто тако, највиши судови би се у раду руководили искључиво неопходношћу поштовања савезне уставности и законитости.

У новој југословенској федерацији републике би уживале знатне могућности самоорганизовања, чиме би на несумњив начин био ојачан њихов статус. Разлике у организацији, па и у уставном и законском регулисању материја препуштених републичкој надлежности, у складу с различитим условима и потребама појединих република, па отуда и оправдане у одређеној мери, морале би, разуме се, да се крећу у оквирима савезне уставности и законитости. Устави појединих република уопште не би морали да међусобно личе као сада, а још мање да утврђују једнообразну организацију власти. Примат савезног правног поретка био би, као у свим федерацијама, обезбеђен обавезном сагласношћу републичких устава и закона са савезним. Ту сагласност би у датом случају проверавао Уставни суд и доносио мериторну, обавезну одлуку.

Федералне јединице, републике, не би, у складу с природом федерације, могле уживати ни сувереност ни право на отцепљење. Суверена, и у интерноправном и у међународноправном поретку, може бити само федерација. (То се подразумева и отуда се у уставима никад не утврђује изричито.) На другој страни, федералне јединице не могу бити суверене, јер њихов уставноправни поредак мора да се креће у оквирима савезног устава. Једине две федерације у којима је савезним уставом формално прокламована сувереност федералних јединица јесу Швајцарска и Совјетски Савез, али формулацијама које сведоче о стварном непостојању те суверености. Уколико би у нас неке републике својим уставом прогласиле сопствену сувереност, одговарајућа норма би — све док бар формално постоји југословенска федерација — имала само декларативну, али не и правну вредност. — Једина федерација која својим уставом даје право федералним јединицама да иступе из федерације, да се отцепе, јесте Совјетски Савез. До признавања овог права дошло је у доба образовања Совјетског Савеза, када је Лењин, поставши преко ноћи од унитаристе присталица федерације, желео да и на овај начин привуче не-руске народе на улазак у федерацију (мада су ови фактички били приморани на то дејством Црвене армије). Ова норма која је супротна логици постојања сваке државе, задржана је у свим досадашњим совјетским уставима, па се јавља и у

важећем. Тек сада, када поједине потлачене не-руске нације траже и формално прокламују своје отцепљење, долази до пуног изражаја сва неразумност ове норме, па се излаз тражи у доношењу закона о поступку изласка савезних република из савеза, којим се предвиђају услови за отцепљење које је веома тешко, ако не и немогуће испунити, као и низ других препрека за практично остварење тога права. У осталим федерацијама, образованим под нормалним условима и на рационалним основама, не постоји право федералних јединица на отцепљење, јер би то значило прихватање од стране уставотвораца могућности распада савезне државе. Сви наши досадашњи устави, па и постојећи од 1974, не предвиђају право на отцепљење из низа теоријских и практичних разлога. Због тога то право не би смело да буде прокламовано ни у новом уставу. Ако би нека република својим уставом предвидела, поред сопствене суверености, и право на отцепљење (као што је већ учинила Словенија), то право она не би могла да оствари уколико остатак Југославије жели да је у томе спречи. То би, дакле, била још једна норма без покрића, без икакве уставноправне вредности.

Новим уставом морао би да буде предвиђен сасвим другачији поступак промене устава од постојећег. Као и у другим федерацијама, акт о промени устава усвајала би савезна скупштина, сагласном одлуком два дома, и то донетом двотрећинском већином. Овај акт би, као и у неким другим федерацијама, био пре ступања на снагу упућиван на сагласност највишим представничким органима федералних јединица, што би сведочило о значају који се придаје примени федералног начела. Ако неки од ових органа не би дао своју сагласност, организовао би се општејугословенски референдум, на коме би за одлуку о промени устава било потребно позитивно изјашњавање већине грађана читаве Југославије и већине федералних јединица, чију би вољу изражавали њихови грађани. (Такође би, свакако, ваљано предвидети могућност изношења акта о промени устава на референдум и на захтев квалификованих предлагача, између осталог и одређеног броја грађана.) Применом референдума би се спречила могућност блокаде уставних промена од стране неке федералне јединице: крајњу реч о промени устава морали би да имају грађани.

Овакав поступак промене устава који би морао да буде усвојен на Уставотворној скупштини потврђен од грађана означио би коначан прекид с концепцијама о Југославији као „договорној заједници“ у данас примењиваном вулгарном смислу. Она би заиста била договорна заједница у једном вишем смислу, јер би њен основни закон био плод договора основних конституенса федерације — грађана и народа (оличених у њиховим федералним јединицама), утврђеног на Уставотворној скупштини, али се тај договор не може доводити у питање сваки пут када некој од федералних јединица не одговарају евентуално предвиђене про-

мене устава. Федерација је трајна заједница, заснована на обавезном подвргавању њених делова извесним правилима заједничког живљења, одрицању од суверености и спремности да се прихвати воља већине. Иначе, друкчије конципирана заједница нема изгледа да опстане, што се најбоље види на нашем примеру.

Сва претходна разматрања о карактеру будуће југословенске федерације имаће свој смисао само ако не дође до потпуне конфедерализације земље, односно до распада Југославије као државне заједнице. Ако југословенски народи хоће да живе у федералној држави — а њихову вољу у том смислу треба проверити плебисцитом — онда се, мислим, сама по себи намећу решења организације федерације чије сам контуре овде изложио. То би било право федерално уређење, без елемената конфедерације чије се уграђивање у постојећи уставни систем показало крајње неделотворним: такав систем једноставно не може да функционише без огромне штете и по грађане и по заједницу и без неизбежног крајњег исхода — пропасти земље. Нова југословенска федерација морала би да буде савремена, снажна, ефикасна и, пре свега, заснована на демократији — што све постојећа федерација/конфедерација *није*, једноставно зато што јој Устав од 1974. то онемогућава.

6. Југославија је до сада прошла кроз два облика државног уређења: унитарно и федерално (с тим што је ово друго Уставом од 1974. деформисано бројним конфедералним елементима). Ни једно ни друго нису дали неке делотворније резултате: унитарно због тога што је у потпуности занемаривало чињеницу да је Југославија вишенационална земља, федерално зато што је (с изузетком првог послератног периода) претерано инсистирало на разликама које међу југословенским народима постоје.

Југословенски народи се без сваке сумње међусобно разликују по низу елемената: они су све до 1918. имали посебне историјске судбине, припадају различитим вероисповестима, међу њиховим културама постоје значајне разлике, језик свих њих није исти и сл. Међутим, сви они живе на јединственом јужнословенском простору, упућени су једни на друге, а окружени су (са изузетком Бугарске) суседима несловенског порекла с којима их најчешће не везује ништа заједничко. Многи од тих суседа су у прошлости били завојевачи и окупатори наших крајева, а и данас би — у другачијим околностима од постојећих — вероватно били спремни да обнове своје старе претензије на поједине делове Југославије. То би све били разлози који оправдавају постојање јединствене југословенске државе.

Седамдесет година заједничког живота водило је југословенске народе све више међусобном удаљавању, уместо зближавању. Ако је у Краљевини Југославији форсирано, без успеха, стварање јединствене, троимене нације, у послератној Југосла-

вији се, са изузетком првог, релативно кратког периода, настало на неговању националног осећања које се онда испољавало у претераним формама, уобичајено називаним национализмом. Ни у првом ни у другом случају није нађен средњи пут постепеног смањивања разлика, стварања већег разумевања међу народима, неговања свих оних личних, породичних, пријатељских, професионалних веза које временом воде хомогенизацији у најбољем смислу те речи. Последњих двадесетак година југословенство је постало прокажена идеја, а републичке нациократије не само што су истицале „сувереност“ и „државност“ својих феуда, подстицале на стварање „националних економија“ и слично, него су у свим сферама живота, па и духовног, васпитавале сопствене нације у духу истицања посебности, затварања према другима, националне искључивости, па у последње време све више и неговања отвореног непријатељства и мржње према свему што не припада сопственој нацији. Национални интереси, често погрешно и кратковидо схваћени, постали су основна покретачка снага у борби свих против свих. Републичка руководства, много више заинтересована за своје позиције него за праве интересе својих поданика (који се до статуса грађана у правом смислу речи нису могли да довину), свесно су форсирале дезинтеграцију Југославије све до њеног распарчавања. Федерализам, који је последњих двадесетак година импрегниран снажним конфедералним елементима, у великој мери је — управо због хипертрофирања националног момента и подизања нације на пиједестал једине вредности у југословенском друштву, што је све изазивало и још увек изазива тешке последице — дошао под удар сумњи да ли је он најбоље решење за организовање југословенске државне заједнице.

Осим тога, не треба изгубити из вида да добар број југословенских република нема једнонационалан састав, тако да се оне само условно могу сматрати државама „свога“ народа. Њихова подручја су, после рата, арбитрерно одређивана применом различитих критеријума, од којих је етнички био само један, и то не увек одлучујући. Отуда, то представља још једну додатну слабост југословенског федерализма, при чијем увођењу као облика државног уређења је истицана потреба решавања тзв. националног питања и заснивања федералних јединица као „држава“ појединих народа.

У оваквој ситуацији, мислим да ваља узети у обзир могућност увођења једног другачијег облика државног уређења. Реч је о тзв. *регионалној држави*, која се и у теорији и у пракси јавља као „*tertium genus*“, облик државног уређења између унитарно и федерално уређене државе. Регионална држава спаја извесне добре стране и унитарног и федералног уређења, и, истовремено, ублажава њихове слабости. Од унитарног уређења она узима његову једноставност, рационалност и кохезију делова, а од федералног очување различитости појединих региона, са ре-



лативном самосталношћу у испољавању тих различитости. На другој страни, она избегава концентрацију власти искључиво у центру, без учешћа у њеном вршењу подручних јединица, али ублажава и иманентне слабости федерализма као скупог и не-ефикасног уређења. Региони (области, покрајине) представљају посебно политичко-територијалне јединице, са сопственим органима који располажу знатним степеном самосталности у обављању функција препуштених им уставом државе; региони су заступљени у једном дому парламента и на тај начин у прилици да учествују у променама устава, доношењу закона и сл. Они, међутим, немају атрибуте државности, немају сопствене уставе, а прописи које доносе њихови органи морају бити у апсолутној сагласности с државним, о чему се старају централни органи.

Идеје о регионалној држави (мада не под тим називом) јављале су се, као што је познато, и после образовања Југославије, у време припремања њеног првог устава. Тако су међу најозбиљнијим залагањима за увођење регионалне државе били предлози из 1920. године Стојана Протића и Јосипа Смодлаке, са значајним међусобним разликама, али са заједничким својством тражења средњег пута између унитарно и федерално уређене државе. — Данас у свету најпознатије примере регионалне државе пружају Италија и, пре свега, Шпанија по Уставу од 1978.

Основна предност увођења регионалне државе у нас била би, као што се да наслутити из онога што је већ речено, спречавање даље јачања и бујања национализма и њиховог ушанчивања у републике, као „националне државе“, чији управљачи „у име“ своје нације, а често без праве легитимације, фактички делују против њених интереса, а поготову против интереса Југославије. Данас, на крају двадесетог века чије последње деценије у свету обележавају процеси интеграције, неслућеног привредног развоја, настанка „државе благостања“, стављања човека и његовог просперитета у центар глобалних друштвених збивања и хтења, у нас преовлађују застареле концепције деветнаестог века, неговања култа нације, подгревања старих и изазивања нових националних сукоба. У Европи, у коју многи међу нама тако жарко желе да „уђу“, националне разлике се ако не бришу, а оно недвосмислено потискују у други план. Стварају се планови о „Европи регија“, у којој ће основне јединице које ће је сачињавати бити не постојеће државе него њихови региони.

Образовање „регионалне државе“ у нас могло би да буде изведено на два начина. Сходно једноме, место постојећих република, али у њиховом досадашњем оквиру, била би образована по два или више региона, зависно од величине републике, као и објективне условљености уобличавања физиономије појединих региона. Не упуштајући се детаљно у ово питање, које захтева, разуме се, много дубљу обраду, као примере бих навео могућност образовања рецимо шест региона у данашњој Хрватској:

Хрватске (у ужем смислу), Славоније, Истре, Далмације (Северне и Средње), Јужне Далмације са Дубровником и Српске Крајине. Или, рецимо у оквиру данашње аутономне Покрајине Војводине и уместо ње била би образована три региона: Бачка, Банат и Срем итд. — Други, радикалнији по захватима, начин образовања региона водио би уобличавању појединих географско-привредних целина у посебне регионе, независно од постојећих републичких граница. Тако би, рецимо, примера ради, Западна Херцеговина и Средња Далмација образовале један регион, Источна Херцеговина и Дубровник са околином други, Срем и Источна Славонија трећи итд.

У оба случаја, земља би се састојала од по прилици двадесет и неколико региона. Њиховим образовањем била би постигнута основна сврха разбијања бастиона национализма у постојећим републичким центрима и спречавање даљег погубног утицаја распаљених националних страсти, често подстицаних од републичких руководстава. Припадници сваке поједине нације, иако би живели у више региона, ни у чему не би били ускраћени у свом осећању припадности нацији, али би то осећање могли да испољавају на један рационалнији и толерантнији начин. Осим тога, били би створени повољнији услови за развој демократије која почива на слободном појединцу, грађанину који ужива пуноћу политичких слобода и права, независно од своје националности и места настањености. Грађани би, уместо да, као већ дужи времена до сада, троше време и енергију на испразно политизирање у сулудим националним сукобима, могли више да раде и привређују, посвећују се култури и сл.

Регионална држава би, у својој вертикалној организацији, обезбеђивала одређени степен аутономије региона, са сопственим, демократски изабраним, органима и њиховим уставом утврђеним надлежностима. Обим и домашај тих надлежности могао би да буде широк и да омогући формирање региона као снажних привредних и друштвених целина. Разумљиво, држава би вршила одређени степен надзора над радом регионалних органа, чиме би се обезбедило јединствено правно и привредно подручје читаве земље.

Највиши орган регионалне државе био би дводомни парламент, у коме би један дом сачињавали представници региона. С обзиром на претпостављене знатне разлике у величини (броју становника) појединих региона, вероватно не би дошла у обзир примена чистог паритетног начела, већ ублаженог — са релативно малим распоном броја представника појединих региона, рецимо између два и пет. Два парламентарна дома била би потпуно равноправна и за сваку одлуку било би потребно сагласно изјашњавање већине у оба дома. На тај начин би региони преко својих представника постали неизбежни учесници у одлучивању у централном парламенту, на исти начин како је то сада уређено

у многим федерацијама, и то некима међу њима веома просперитетнима.

7. И, најзад, последњи облик државног уређења који хипотетички долази у обзир било би *унитарно уређење*. За унитарно уређење, поготову оно са широком децентрализацијом, у науци се сматра да оно, под једнаким условима, показује знатне предности у односу на федерално, што долази до изражаја и у функционисању ова два облика државног уређења. То је добро познато и о томе не треба овде расправљати. Међутим, ако у питању нису „једнаки услови“, него се у једном случају ради о једнонационалној, а у другом о вишенационалној држави, онда предност у вишенационалној држави ваља дати федералном уређењу, разуме се, под условом да то уређење не садржи конфедералне елементе. Отуда и код нас увођење унитарног уређења практично не долази у обзир: федерализам — упркос својим иманентним слабостима, које уочава савремена наука, а пракса потврђује, и међу којима су највеће компликованост државног уређења, скупоћа и неефикасност, спорост у одлучивању, опасности од трвења и сукоба федералних јединица, сметње у организовању и развоју привреде итд. — представља нужност (неко би рекао „нужно зло“). Али *прави федерализам*, чије сам контуре покушао напред (под 5) укратко да изложим.

Miodrag Jovičić

#### YUGOSLAVIA AT THE CROSS-ROADS

##### — Summary —

At its present cross-roads, Yugoslavia has the option among seven roads that lead to particular forms, i.e. sub-forms of government system. Those are, by sequence: (1) retaining of the existing hybrid of federation and confederation, instituted by the Yugoslav Constitution from 1974; (2) further strengthening of the elements of confederalism which would mean that these elements prevail in a new hybrid of confederal and federal system; (3) institution of a confederal system, i.e. a federation of sovereign independent states; (4) falling apart of Yugoslavia. Criticizing each of these solutions, the author believes that a way out of the crisis must be found by moving in the opposite direction the direction of strengthening the Yugoslav community. First, he pleads for (5) the transformation of Yugoslavia into a real federation, sketching the organization of such a future federation and stating a series of arguments in its support. As a second solution he states the possibility of transforming Yugoslavia in (6) a so-called regional state with features between the unitary and federal system. Finally he presents the possibility of transforming Yugoslavia in (7) a unitary state for which he does not plead, regardless of the theoretical advantages of such a system, taking into account the special Yugoslav conditions.

