

Мијат Шуковић, Београд

ПРЕЦИЗНИЈЕ О БУДУЋНОСТИ ЈУГОСЛАВИЈЕ ОД ОДРЕЂЕЊА ПОЈМОВИМА ФЕДЕРАЦИЈА И КОНФЕДЕРАЦИЈА

I

Приступ који води споренима и разрачунима

1) Појмови федерација и конфедерација важне су уставно-правне и политичке одреднице државно-правних облика сложених државних заједница, карактера односа у њима, јачег или слабијег степена повезаности држава у сложеној државној заједници.

Ови појмови су и својеврсна ознака историјских процеса и трендова на подручју државног организовања.

Мада о томе има различитих становишта, ипак је више-мање познато и јасно теоријско-уџбеничко одређење појмова федерација и конфедерација.

Позната су и теоријско-уџбеничка одређења разлика између федеративног и конфедеративног облика државног организовања.

Широко је прихваћено и познато, такође, да су рационални разлози на страни федерације, у односу на конфедерацију, ако се и када се ти појмови схватају са садржином која им се притискује уџбеничко-теоријски, када им се даје моделска садржина.

Појмовима федерација и конфедерација, међутим, не могу се цјеловито и прецизно исказати, и не исказују се, опредјељења о томе које се функције подразумијевају да их врше, у новом уређењу, органи Југославије, као државне заједнице, и са којим степеном демократичности. Нити о томе какви би односи били између република и Југославије, као државе, у једном односно другом облику.

То казују и потврђују сљедеће чињенице и чињенична знања:

а) *Постојале су у историји и сада постоје у свијету врло различите федерације, са различитим степенима јачег или слабијег повезивања чланица у сложену државу, федеративног облика, па и са различитим положајем чланица у истој федерацији.*

Постојале су и постоје различите федерације по обиму функција, по начину вршења тих функција, по степену демократије, по карактеру. Има федерација у којима се успјешно и хармонично оживотворавају и поједине одреднице уџбеничко-теоријског модела конфедерације, а има и федерација које су веома богате елементима унитарних држава.

При томе, ниједна од њих није била, није ни сада, сасвим, већ само у елементима, подударна са теоријско-уџбеничким појмом федерације.

То је и разумљиво. Јер, садржина теоријско-уџбеничког појма федерације одређена је литерарним уопштавањем, упростицавањем, више разноврсних појавних облика федерација у стварности, претежно првих појавних облика федерација у историји.

Стварност Канаде, на примјер, чињенична је подлога на основу које је Канађанин, који је врсни познавалац њеног уставног уређења, на питање југословенског научника да ли је Канада федерација или конфедерација, одговорио: Канада је — Канада. На поновљено питање, уз навођење једног броја решења која је постављач питања означио као „искључиво федеративна“ и једног броја рјешења која је означио као „искључиво конфедеративна“, Канађанин је поновио исти одговор. А онда је, казао: Ко тражи доказе да је Канада федерација, наћи ће их доста и у уставном систему и у животу Канаде, а ко тражи доказе да је Канада конфедерација, такође ће наћи доста доказа за то. Зависно од тога којим ће доказима дати предност, оцењивач ће извести закључак је ли Канада федерација или конфедерација.

Југославија је, на примјер, стално федерација од 1943. године до сада. У том периоду, међутим, она није увијек била и ста, ни по обиму функција које је вршила, ни по начину вршења тих функција, ни по карактеру. Најмање три пута (1946, 1963. и 1966—1974. године) битно су уставно мијењани обим њених функција, начин њиховог вршења и њен карактер. Она је, међутим, по имену, увијек остајала — федерација. Фактички, она је од 1943. све до средине 1990, увијек била држава која је, примјеном демократског централизма у владајућој партији, остваривана као држава са већим или мањим степеном политичког централизма. У првим етапама била је, у суштини, партијско-унитарна држава.

Садашње југословенско опредељење — од свих у Југославији прихваћено као историјска нужност, а не као нечија опсеција за промјенама — да се преуреди југословенска држава, подразумијева и значи опредјељење за успостављање новог квалитета југословенског заједништва. То значи и опредјељење да садржина појма федерација у новом уређењу уставних односа у Југославији — ако Југославија и даље буде федерација — не буде потпуно идентична са садржином тог појма који има у садашњем уставном систему Југославије, већ од тог другачија, са новим одредницама федерације. Ако то не би значило залагање за опстанак федерације, значило би противљење промјенама, противљење преуређењу Југославије — што протагонисти залагања за федерацију изричито негирају.

Те нове, жељене и тражене одреднице Југославије у будућности, међутим, не исказују се, не одређују се појмом федерација.

Нико од оних који су своје опредјељење о будућем уређењу у Југославији исказивали залагањем за федерацију, наиме, ни у једној прилици, није цјеловито и прецизно казао: за какву федерацију се залаже.¹ Нико од њих није ни осмишљеним, разумним, стручним анализама презентирао доказе који би потврђивали реалност остваривања федерације какву подразумијевају.

Умјесто тога, изјашњење за федерацију, сем ријетких изузетака, пратиле су, сада и даље прате, крупне ријечи, испуњене осудама сваке другачије опције, идеолошким и политичким искључивостима.

Није дат одговор на питање: каква се федерација подразумева и хоће, ни са додавањем појму „федерација“ атрибута: „модерна“, „савремена“, „ефикасна“.

Јер, „модерност“ је врло флуидна категорија. То је ознака за појавни облик нечега што је прилагођено укусу у једном датом времену, најчешће краткотрајном. Укусу о којем се, као што је познато, и не расправља. О политичком укусу, нарочито се не расправља. „Модерно“ је дакле, ознака за краткотрајно, пролазно. А жели се југословенска држава са својствима која ће бити трајнија.²

„Савремене“ су све постојеће федерације, а има их више

¹ Предлог Предсједништва СФРЈ о уређењу Југославије на начелима федерализма не прецизира све функције које би Југославија вршила. Оставља отвореним начин усвајања одлука у вршењу њених функција, итд.

² „Сваке деценије се питамо шта ће бити модерно тих нових десет година. Теоретичари се труде да наметну своју моду, практичари слиједи или не слиједи налог мислилаца, а наметне се нешто — што без неког система и велике логике одговара сензибилитету тренутка. И онда неки згодан „изам“, па све изнова“ (Јован Ђирилов).

„Ако умеш да се изразиш без историјских референци, ти си модеран“ (Дакора Џонсон).

од 20. Различит им је карактер. Различити су обим и начин вршења функција које имају поједине од њих. Нема међу њима ниједне која је прототип савремености.

„Ефикасност“ означава квалитетно својство сложене државе. Али, „ефикасност“ је прогресивна само ако искључује ауторитарност, тоталитаризам и друга недемократска својства државе. А то се не искључује атрибутом „ефикасност“.

То се не искључује ни самим појмом федерација.

У уџбеничко-теоријском одређењу и значењу, појам „федерација“ искључује консензус као принцип, као начин усвајања било које одлуке из дјелокруга органа сложене државе, па и оних које имају егзистенцијални значај за националну самобитност, економску, културну и политичку самосталност држава — чланица федерације. А консензус при усвајању одлука које имају егзистенцијални значај за самобитност народа, за развојно-прогресивну самосталност држава чланица у сложеној држави — једна је од неизоставних претпоставки за демократски карактер вишенационалне федерације.

Консензус свих политичких чинилаца не искључују ни пракса, ни уставни системи низа унитарних демократских држава. Напротив, примјењују га приликом усвајања одлука о питањима од егзистенцијалног значаја за народ односно државе.

Нема чињеничну потврду у савременој свјетској стварности тврдња да је принцип (институт) једногласне сагласности својствен *једино* конфедеративном облику државног уређења, да је неспојив, па и у најмањем обиму, са федеративним обликом државног уређења.

Чињенице казују и потврђују супротно.

Има доста несигурног у изјашњавању за федерацију оних који „своју“ републику већ сада, када постоји федерација, уставно и (или) понашањем, издижу на ниво независне државе.

Има, дакле, доста непознатог и нејасног у изјашњавању за „федерацију“ кад се при томе не прецизира каква се федерација подразумејева, по обиму функција и по начину вршења тих функција, по односима између федерације и њених чланица.

Појам „федерација“, наиме, може подразумевати намјеру, жељу, да се успостави централистичка федерација, више или мање ауторитарна, више или мање слична југословенској федерацији успостављеној уставом од јануара 1946; може исказивати и одређење да се успостави „лабава“ федерација, која би давала и ослоње за сепаратистичка осамостаљивања република, а може се подразумевати облик пуне демократске федерације.

Та непознатост и та нејасноћа не могу се отклонити никаквим појмовима и обрасцима. Јер, ниједна федерација, као и ниједна конфедерација, није настала по неком унапријед датом

обрасцу. Свака је, напротив, првенствено изњедрена из реалног односа, ослонцем на њих. И визије о њиховом развојном усмјерењу, грађене су, прије свега, из чињеница садржаних у реалности, а не из неких модела и шема.

Разлике у конкретним појавним облицима федерација, као и конфедерација, условљаване су управо разликама у историјским реалитетима у којима су настајале, различитим потребама оних који су се удруживали, а које су и произилазиле из различитих историјских реалитета.

б) *Постојале су и врло различите конфедерације. Ниједна од њих није сасвим, већ само по елементима подударна са теоријско-уџбеничким одређењем садржине појма конфедерације.*

Појам „конфедерација“, у једним казивањима у Југославији, подразумејева образовање државне заједнице у којој ће бити јединствен новац, јединствени монетарни, царински и девизни системи, који ће имати пуни међународни субјективитет и заједничке органе са функцијама власти. Суженим обимом функција, али ипак функција власти.

По уџбеничко-теоријским одређењима, то су својства федерације, а не конфедерације.

У другим казивањима, под појмом „конфедерација“ предлаже се образовање заједнице у којој не би био јединствен новац, у којој не би био јединствен монетарни систем, у којој би институције заједнице биле без функција власти, без ауторитета, и у којој би њене чланице биле без обавезе да поштују и извршавају одлуке донесене у заједничким институцијама.

Подразумијева се, дакле, заједница која не би имала структуру неопходну за постизање циљева њеног постојања, која би била нефункционална и неспособна да живи. Заједница о чијој дјелотворности и сврсисходности, због тога, постоји или заблуда или смишљено (само)затварање.

Но, чак и да је таква заједница сврсисходна, да она може функционисати, нико није исказао ни један аргуменат о томе да ли има реалних услова, у садашњој југословенској стварности, да се образује конфедерација са таквим својствима, нити о томе да ли се конфедерација са таквим својствима може остварити, у конкретним југословенским условима, демократским средствима и демократским методама. А без доказа да је стварање заједнице са таквим својствима и реално и могуће демократским средствима и методама, предлог о образовању конфедерације са таквим својствима не садржи све битно за разговоре о будућности Југославије. Јер, претпоставка за образовање конфедерације, са својствима које она има по уџбеничко-теоријским одређењима, је: постојање држава које су претходно оствариле међународни субјективитет и чије су границе међународно признате. Републике у Југославији, међутим, ни једно ни друго немају.

Исправност и неопходност конфедералне опције образлаже се „неуспјехом и неприхватљивошћу партијско-унитарног, ауторитарног, централистичког облика југословенске федерације“. Ова оцјена, и под претпоставком да је сасвим тачна, међутим, није доказ да се не може успоставити нови, демократски облик југословенске федерације, заснован на тржишној економији, њој примјереној улози државе. и на складном јединству универзалних и европских стандарда права човјека, људских и националних слобода. Није доказ за априорно негирање прогресивности демократске федеративне опције и у садашњим југословенским условима.

Има, дакле, такође доста непознатог и нејасног у изјашњењу за „конфедерацију“, када се при томе не прецизира каква се конфедерација подразумева, када се не пруже докази о реалности успостављања конфедерације каква се подразумева, о могућности да се она образује демократским методама и средствима и о њеној способности да просперитетно функционише. Нарочито када се изричито не отклони агресивно инсистирање не малог броја појединаца да се наметне образовање заједнице која би угасила предности слободног тржишта и јединственог привредног простора на читавој територији Југославије, или која би имала јединствено тржиште, а нејединствен економски систем, што би омогућило успостављање неравноправних односа и развијеним да експлоатишу мање развијене републике.

ц) Због свега казаног, само неупућени, површни и априорно одређени слѣдбеници одређених политичких чинилаца, мисле или вјерују да се појмовима „федерација“ или „конфедерација“, цјеловито, јасно и прецизно одређује карактер Југославије у будућности; да се тим појмовима јасно и прецизно исказује опредјељење о томе каква се Југославија хоће и подразумева; да се тим појмовима, било једним, било другим, заиста исказују јасна и чврста опредјељења и залагања да Југославија буде демократска, са универзалним и европским стандардима демократије; да у њој сви буду равноправни у пуној мјери; да она буде држава нових слобода и нових обавеза — држава цивилизацијске зрелости.

Јер, и једно и друго моделско-појмовно одређење оставља широк простор кројачима новог уређења да својим маказама кроје и обликују садржину Југославије по својој мјери, по мјери својих интереса и процјена.

Такође, и једно и друго оставља широк простор за беспштедни сукоб агресивних национализама, централизама и унитаризама, за надмоћ у расправама о облику, начину и смјеру државно-правног уређења односа у Југославији и Југославије кас заједничке државе. За надмоћ засновану на снази позиције са становишта присвојеног права на искључивост. Надмоћ која се остварује надомјештањем неспособности за креативно, изнијан-

сирано разумијевање историјског времена и за креативно извођење рјешења која воде миру, слози, просперитету, са способношћу да се инсистира на искључивости, не водећи рачуна да то може гурнуту све преко ивице амбиса на којој се сада налази југословенско друштво.

2) Дилема: федерација или конфедерација, исказана је и стално се исказује:

— (1) инсистирањем на избору једног од та два облика државног организовања, на формално-логичном принципу: или-или, као услова, полазишта и оквира за даље разговоре о новом уређењу односа у Југославији;

— (2) априорним позитивним вредновањем федерације, без обзира што се прецизније не одређује њена садржина, а врло негативним вредновањем сваког елемента предлога сврстаног под појам конфедерације, односно обратно;

— (3) оптуживањем заступника федерације за тенденцију централизма и хегемоније, односно заступника конфедерације за издају и разбијање земље, сијањем страха од једних, односно других;

— (4) оријентацијом да се један односно други облик државног организовања наметне и онима у Југославији који их, у садашњем времену, не желе прихватити.

У конкретним југословенским условима, то је проузроковало низ усмјерења и наметнуло више схватања којима су увећане препреке за разговоре и договарање о преуређењу уставних односа у Југославији.

а) То је, у конкретним условима, између осталог, усмјерило окретање према правним, политичко-правним, политичким, политичко-идеолошким и идеолошким категоријама и појмовима, њиховој садржини, а не према стварности; окретање према прошлости, а не према будућности, њеним захтјевима и потребама.

То је довело до тога да расправу иницирану постављањем означене дилеме карактерише доминација историцизма и непрестано понављање теоријско-уџбеничких казивања. А то није пут, посебно не рационалан и продуктиван, који води налажењу рјешења која могу задовољити будуће потребе Југославије. То је пут који, ослањањем на прошлост, води разрачунима и надјачавању вјештине над државничком мудрошћу, а не дијалогу, толеранцији, уважавању аргумената.

б) То је наметнуло погрешно гледање на Југославију као државу која влада и наређује, а не као на државу која сервира; државу која осамостаљено одлучује и својим одлукама чланице подређује себи, а не државу која дјелује у интересу и за рачун свих чланица и доноси одлуке уз судјеловање свих њених чланица. Гледање које и расправу о будућем државном облику Југославије види као борбу за више или мање силе коју ће користити једни или други у Југославији, за више или мање

хегемоније једног, односно другог, у Југославији, а не као организован напор за рационално и просперитетно организовање заједничког живота у Југославији. А то гледање води неповјерењу, ривалству, умјесто сарадњи.

ц) То је одвојило политичко дјеловање човјека, људи, од оног „од чега се живи и чиме би требало да се мјери људски живот“, чиме се обезбјеђује будућност.

Људи су сада овим поларизацијама усмјерени да чине, масовно, и оно што је супротно њиховим економским интересима. То је довело до тога да учесници расправа, сада и грађани, слиједећи логику означене дилеме, више брину о томе да се што више ослаби позиција других нација, односно република, одређених за другу алтернативу, него о томе да се заједничким напорима свих република југословенским народима обезбиједи хљеб у будућности, да се обезбиједи просперитетни услови за живот и рад људи у будућности у Југославији.

Таква усмјереност продукује и сије ирационалне емоције, а за разговоре и договарање о будућности, Југославији је потребно усмјерење које продукује и нуди расправу о оном „од чега се живи“.

д) То је усмјерило и гурнуло заступнике и протагонисте и једне и друге алтернативе; да им национализам буде и платформа и политички дух дјеловање; да будућност Југославије и односа у њој посматрају искључиво кроз националистички обојене визуре, са актуелном националистичко-идеолошким инструментализацијама, са радикализовањем политичких идеја и визија — а да у расправама о будућности Југославије и односа у њој остају изван њиховог видокруга: економске и технолошке чињенице, појаве, стања, тенденције, на којим подручјима су највишталније клице и полуге будућности сваке земље, па и Југославије; да остају изван видокруга природа и закономјерности тржишне економије, развој производних снага, способност и неспособност Југославије, као државе, да успјешно остварује смисао свог постојања, да ствара услове за просперитетан живот грађана. То спречава и веома отежава откривање и утврђивање предности, односно могућих негативних посљедица евентуалног усвајања једне односно друге оријентације, зато не води на пут превазилажења кризе у Југославији.

е) То је усмјерило да се појмови „федерација“ и „конфедерација“ функционализују у дневно политичке сврхе. Ти појмови су, у југословенској реалности, стварно и веома наглашено, постали обиљежја, ознаке, инструменти изражавања и распознавања политике, усмјерења, политичког дјеловања двије супротстављене групације чланица југословенске федерације. Постали су, као појмови, и критеријуми априорног прихватања или априорног одбацавања политике која се нуди. Постали су, као појмови, облици изјашњавања којима се оптужује и врши „раз-

рачун до међусобног уништења“. Постали су критеријуми за по-дјеле, за сврставање у супротстављене политичке таборе.

Све су то постали прије свега на емотивној, а не на рационално аргументованој сазнајној основи.

2) Због свега реченог, није примјерен конкретној југословенској ситуацији, не води превазилажењу кризе у Југославији, не води циљу, моделски и појмовни политички приступ расправи о преуређењу Југославије, о правцима новог уређења уставних односа у Југославији. То јест, приступ који истиче, као примарну дилему: федерација или конфедерација, који инсистира на изјашњавању за један или други облик државног организовања, као услови, полазишту и оквиру за даље разговоре, који инсистира на искључивости, на формално-логичком принципу: или-или, и који избор једног од та два облика сматра свеодређујућом одредницом и без одговора на питање: каква Југославија.

Није примјерен, јер занемарује историјско југословенско вријеме. Може се жељети другачије, али у реалности, овај моделски и појмовни приступ неизбежно је довео до ушанчења протагониста једног односно другог модела, до непопустљивости и задржавања на полазним позицијама. То је увећало подјеле, продубило политичке сукобе и конфронтације и довело до политичких разрачуна. У мјери у којој је то проузроковао, означени моделски и појмовни приступ, штетан је.³ Зато га је нужно одбацити, као приступ.

Доказ за речено је и чињеница да двогодишња расправа са приступом: федерација или конфедерација, није ни за педаљ помјерила кретање ка циљу, а сукобе је продубила, услове за дијалог далеко погоршала. То је исказано и у оцјенама државних органа, у којима се констатује погоршавање стања у односу на вријеме када је почела расправа о преуређењу односа у Југославији.

Укупност свега приказаног један је од фактора који је допринио: да у средишту расправа, умјесто разматрања преуређења односа у Југославији, буде разматрање приступа отцјепљења од Југославије, раздружења или других путева за нестајање Југославије, да нужност преуређења југословенске федерације задобије замаха негирању Југославије у било каквом облику њеног државног организовања.

То што за двије године није ни за педаљ помакнуто кретање напријед, доказ је да се прибјегавало политизираној дилеми: или федерација, или конфедерација.

³ Када је писан амерички устав, прије 200 година, започело се са питањем: федерација или конфедерација. То је тада у Америци проузроковало лоше стање. То стање је ескалирало у стање побуна, а затим и грађанског рата. (Видјети књигу »Federal Papers«).

4) Одбацивање означеног моделско-појмовног приступа није колебљивост у оцјени вриједности и предности демократског федерализма. Није, више пута није. То је само супротстављање приступу који води, готово неизбежно, не решењима, већ спорењима и разрачунима. *Главни циљ је: Југославија, демократска, просперитетна. Облик државног уређења је у функцији њеног очувања и просперитета. У том смислу је другоредан.*

Главно питање је: како обезбиједити да опстане Југославија, да она буде демократска, да у њој сви народи и народности буду равноправни, да она ниједном народу не буде на терет, а да сваком буде на добробит. Битни су: демократија (са цивилизацијским стандардима), равноправност, територијална цјеловитост Југославије. Све друго ће се из тога изњедрити.

Као обавезу трагања за одговором на ово питање, стварност и будућност налажу приступ који подразумемијева прелазак са терена појмова и модела, вербалних оптужби и разрачуна, на терен конкретне анализе југословенске стварности, противрјечних садржина у њој, на терен конкретног рјешавања проблема у Југославији. Налажу истанчани смисао за практичност и државну организацију.

Разлози за то су бројни, увјерљиви, чврсти.

Прије свега, једино приступ усмјерен ка животу, води исправљању токова живота. Води исправљању као тенденцији.

Приступ окренут животу води дијалогу и омогућава дијалог. А дијалог омогућава и намјерава да се потискују ирационалне идеолошке и политичке искључивости и да се нађе, југословенским противурјечним потребама прилагођен и развојно савитљив, облик повезивања република у југословенску заједницу независно од претјерано политизоване уџбеничке шеме — федерација или конфедерација.

Југославија може опстати и просперитетно се развијати само ако се њено устројство и њен државно-правни облик утврђују на демократски начин и демократским средствима и ако њено устројство буде прихваћено од свих њених народа и република.

Југословенска реалност и реалност савременог свијета не допуштају наметање ни федерације (иако су на њеној страни рационални разлози), ни конфедерације (чак, ни у новим, југословенској стварности можда примјереним, облицима) — онима у Југославији који их, у садашњем времену, не желе прихватити.

Југославија може опстати и просперитетно се развијати само са оним обликом њеног државно-правног уређења који сви њени народи, све њене републике, њени грађани, прихвате добровољно, као сопствени и заједнички избор.

За сваку државу, па и за Југославију, примарни су природа и квалитет њених односа, а секундарна је — што значи и неважна — именична ознака њеног државног облика.

Зато је примарно, водити расправу о садржини конкретних економских, културних, политичких односа који су примјерени савременим и будућим интересима југословенских народа. Резултат расправе о томе олакшаће давање имена Југославији.

Народна изрека каже: „Дијете се крсти пошто се роди“.

На такво усмјерење обавезује и сазнање да је, у вишенационалним заједницама, у данашњем добу, најперспективнија варијанта: комбинација принципа и рјешења федеративног и конфедеративног облика организовања држава, комбинација која одбацује супротстављање, до искључивости, спајању дијела садржаја конфедерације и садржаја демократске федерације, комбинација до границе која је нужност у савремености.

Не усвоји ли се тај смјер, неизбјежно ће настати стање које ће зауставити процесе демократије у Југославији. Свеједно да ли ће се то десити под фирмом супротстављања стварању конфедерације или обезбјеђивања њеног стварања.

Потребна су, дакле, историјска храброст и разборитост, за одрицање од моделско-појмовног приступа или-или на старту договарања о новом уређењу односа у Југославији.

II

ДЈЕЛОТВОРАН ПРИСТУП

Кључно, стожерно и животно најактуелније питање које произлази из усвојеног опредјељења да се приступи преуређењу уставних односа у Југославији је: које функције, са којом економском и политичком садржином, са којим нијансама у њиховом садржају, повјерити Југославији, да их она, путем органа који су у функцији заједничких интереса, врши у будућности; које јој је функције нужно повјерити да би се у земљи успјешније стварали услови: за модернизацију и развој производних снага, нарочито најперспективнијих; за освајање нових врхунских технологија; за јачање демократије и заштиту права човека и људских слобода, а да се при томе очувају и обезбиједи национална самобитност, историјски развојно просперитетни ниво суверенитета република, њихова равноправност, и искључи било чија и било каква доминација.

Ово сложено питање обавезује на врло конкретне одговоре.

Садржина одговора на ово питање исказује и опредјељење за одређену политичко-филозофску концепцију будућег уређења уставних односа у Југославији.

Одговор на ово питање, у суштини, садржи одговор и на питање: каква се Југославија подразумијева у будућности,

независно од тога, или чак и упркос томе, како ће јој бити име, којим ће се атрибутима у имену она карактерисати.

Ово питање усмјерава и присиљава да се одбацују модели и шеме као примарна полазишта и ограничавајући оквир за обликовање функција Југославије, као државне заједнице; приморава окретање разумевању, не без противречности, југословенској стварности. Присиљава на окретање ка будућности, на предвиђања, са свођењем функционализовања прошлости на ниво користан за будућност, умјесто устаљеног штетног исцрпљивања и задржавања на описивању прошлости и стања у садашњости.

На ово питање, извјесно је, постоји широка лепеза одговора, са низом нијанси и прелива у њима. *Њиховим давањем се ствара основа која присиљава на дијалог, на аналитичко сагледавање и упоређивање, на окренутост чињеницама и односима између њих, на одмјеравање значаја и домета појединих чињеница; дијалог без кога се не може напријед, до циља, до слободног и историјски просперитетног договарања.*

Основа која усмјерава и присиљава да се, у дијалогу, дијалектички повезују економија, економско-технолошке законмерности и захтјеви, са политичким и правним категоријама и захтјевима, да се политички и правни захтјеви сагледавају, провјеравају и оцјењују у контексту економско-технолошких. То усмјерава ка неопходном и исправном знању да одређивање обима функција Југославије, као државне заједнице, није давање количине силе за надређивање Југославије републикама, већ једноставно организовање југословенског друштва да буде способно да успјешније, зависно од одређеног обима, карактера и садржаја функција Југославије, ствара повољне услове за развој производних снага, за развој врхунских технологија, за заштиту права човјека и људских слобода, а тиме и за просперитет свих у Југославији и Југославије као цјелине.

Основа која усмјерава и приморава сваког добронамјерног да потпуније и до крајњих конзеквенци уважава чињеницу да су Југославија и сваки поједини економски субјект у њој, економски зависни од свјетског тржишта — које је монополско-картелски организовано и на којем се сурово искоришћавају и економско-технолошке предности и предности у организованости — и да на њему могу обезбјеђивати своје економске интересе само ако Југославија, снагом коју има као цјелина — увећава моћ и снагу свакога и свих у њој. То је основа која усмјерава да се брже сазна и уважи историска нужност успостављања тржишног облика привређивања у Југославији, механизма тржишта који ће обезбиједити слободно кретање људи, знања, роба, услуга, капитала, свега, на читавом југословенском простору, као и нужност да се и расподјела компетенција на различитим нивоима државног организовања изврши тако да се омогући и обе-

збиједи тржишту примјерено ефикасно вођење макроекономске развојне технолошке и свих других политика; да се брже сазна да је историјско развојни императив да се, приликом обликовања садржине уставних односа у било којој земљи, па и у Југославији, уважавају економско-технолошке чињенице, појаве, стања, њихове закономјерности и њихови захтјеви, заједно са политичким, политичко-идеолошким, националним, правним, политичко-правним категоријама и захтјевима, те да се оцјене, закључци и опредјељења изводе из анализе свега тога, а не само из политичких и политичко-правних садржаја и захтјева. А то је пут да се сазна пуна истина, да се открију и утврде прави одговори на историјска питања, да се ти одговори увјерљиво и научно аргументишу.

То је основа која усмјерава и приморава да се сазна и брзо уважи да је у садашњости приоритетни задатак утврдити, јасно и прецизно, што би Југославија требало и морала да буде са економског становишта, да се на том подручју, прије свега, боље или слабије, гради југословенска будућност; да се сазна и уважи да је судбоносно за Југославију, као и за све друге земље, да и расподјелу компетенција државе унутар њених нивоа — а не само организацију друштвеног рада и укупну организованост — изврши тако да се на нивоу државе као цјелине врше оне функције чијим се вршењем, на том нивоу, најуспјешније подстиче стварање погодних услова за развој производних снага, нарочито оних најперспективнијих. То је један од битних и неизоставних услова за излазак југословенског друштва из кризе. Ма како демократски и добро да се уреде друштвени односи, југословенско друштво неће просперирати ако не створи услове за бржи развој производних снага.³

Нема државе, наравно, у којој је, и у којој би могло бити, значајно једино — економија. Много чега другог је такође битно за обликовање организације једне државе, за односе у њој, за њен опстанак и просперитет. Али, нема ни државе која је обезбиједила свој просперитет, своју будућност, ако је приликом успостављања своје државно-правне организације занемарила или потцијенила економију, економско-технолошке законитости, ако је занемарила да компетенције унутар својих нивоа организовања изводи и из потреба и захтјева развоја производних снага, нарочито најперспективнијих.

Ако се и када се јасно и прецизно утврди што би Југославија морала да буде са економског становишта, отвара се и олакшава пут да се нађу за све прихватљива рјешења и за обим њених функција на другим подручјима друштвеног живота.

³ Опирнија аргументација за оvdје исказане ставове изложена је у мојој књизи „Вријеме промјена“ (Научна књига, Београд, 1988) у одељку под насловом: „Економско-технолошка ситуација и даљи развој југословенске привреде“, стр. 149, до 176.

Ова сазнања и њихово уважавање, ако су у центру видског круга расправа; истискују многе садашње дилеме; окрећу животу и оном од чега се живи и отклањају бројне препреке које сада спречавају да се надрасту спорења и да се крене на пут усвајања рјешења и њихових нијанси; воде новим гледањима на старе проблеме; воде задовољавању развојних потреба Југославије; воде просперитету Југославије као цјелине и свих у њој.

Све ово казује да је дјелотворан приступ разматрању проблематике преуређења уставних односа у Југославији који у центар видокруга разматрања ставља на почетку овог одјељка формулисано кључно, животно, најприоритетније питање.

Питање које економију, економско-технолошке захтјеве и законмјерности ставља у средиште тема битних за одређење филозофско-политичке концепције будућег уређења уставних односа у Југославији, за одређење обима функција Југославије, за нијансе у садржају појединих решења, за нијансе у којима је, не ријетко, пуна суштина.

III

О ОБИМУ ФУНКЦИЈА ЈУГОСЛАВИЈЕ КАО ДРЖАВЕ

Супротстављена су, до сада, становишта република о (1) обиму функција које би се, у предстојећем уређењу уставних односа у Југославији, повјериле Југославији, као држави, и о (2) начину усвајања одлука и вршењу тих функција.

Ово је констатовано и у цитираној Информацији Председништва СФРЈ. У њој је констатовано: „Разлике између република у погледу функција које би вршила савезна (савез) држава нијесу толико евидентне по врсти, *већ по обиму, а нарочито у погледу начина њиховог остваривања*“.

Проблематика утврђивања обима функција које би вршила Југославија као држава, у будућности, због тога, тема је овог одјељка. Начин усвајања одлука у вршењу тих функција, тема је одељка који слиједи.

Научно изучавање и сагледавање: свеукупне југословенске активности, нарочито њене економско-технолошке стварности; стварности у њеном ближњем и планетарном окружењу; законмјерности живљења у заједничкој држави; историјски условљена и перспективна опредјељења за укључење Југославије и европске и друге демократске и просперитетне процесе, доводи до следећих знања о обиму функција Југославије као државне заједнице, које би требало да има и врши у свом новом уређењу;

а) На подручју права човјека и људских слобода и на економско-технолошком подручју, највиталније су клице и полуге боље будућности Југославије, свих и свакога у њој.

Права човјека и људске слободе, на нивоу универзалних и европских стандарда и тржишна економија, продуковаће и присилити: да се мисли и дјелује супротно партикуларизму; да се мисао и дјеловање усмјеравају тако да људима и институционалним облицима није довољан простор ни Југославија, па ни Европа, ни други простори ужи од свијета; да се мисли и дјелује тако да се увећавају основе за међусобно повјерење; да се ствара нови, на тој основи засновани, институционално-економски и институционално-политички организам Југославије; да се конституише Југославија, као држава, са новом филозофско-политичком визијом.

То опредјељује да на тим подручјима буде тежиште свеукупних функција Југославије као државе.

Опредјељује да функције правосудних органа Југославије буду толике по обиму да њиховим вршењем Југославија, као држава, обезбјеђује ефикасну заштиту права човјека и људских слобода утврђених примјеном универзалних и европских стандарда.

На економском и економско-технолошком подручју обим и карактер функција југословенске државе у будућности предоређују и ограничавају:

1) интерес сваког југословенског народа, сваке републике, да у југословенском укупном систему не буде ниједан елемент који доприноси ниској продуктивности рада, да се створи систем који ће економским средствима спречавати изолационизам дјелова који сиромаше све и да се системом отвори простор за економско и економско-технолошко укључивање у европске и друге економске и економско-технолошке интеграције, без опасности, или са што мање опасности, од економског израбљивања из иностранства;

2) опредјељење свих република за јединствену монету и слободно тржиште, што подразумијева слободу предузетништва и економску самосталност привредних субјеката на читавој територији Југославије;

Ови садржаји опредјељују да се у круг економских функција Југославије као државе уврсте њене дужности и њено право да уређује и обезбјеђује: 1) монетарни, девизни и царински систем, основе пореског система и пореске политике и систем економских и других односа са иностранством; 2) успостављање, усавршавање и заштиту механизма тржишта; 3) услове за слободно предузетништво и заштиту економске и пословне самосталности и равноправности субјеката; 4) подстицање убрзанијег развоја мање развијених република; 5) усклађено функционисање технолошких система у области свих врста саобраћаја и енергетике и 6) њена дужност и њено право да макроекономски усмјерава развој земље, нарочито на научном и технолошком подручју

При том је нужно уважити сазнање: није у интересу свих у Југославији, посебно то није у интересу мање развијених, да се у Југославији успостави развијено јединствено тржиште, а нејединствен привредни систем, посебно монетарни и порески.

Преношење права за регулисање односа на органе југословенске заједнице, није централизам, није ауторитарни централизам, није негативно, — ако се то преношење чини на линији и у границама захтјева и потреба развоја производних снага земље, успостављања и обезбјеђивања јединства југословенског тржишта, обезбјеђивања права човјека и људских слобода, националних права и слобода.

б) Није неопходно за заједнички живот у Југославији, за њен просперитет и опстанак, да Југославија, у обиму у којем је то чинила до сада, утврђује „основе политичког система“, „уређује основе система“ и „утврђује начела“; уређује: „основне односе“, „основна права“, „опште услове“ и слично. На тим подручјима су могуће, и биле би корисне, значајне редукције функција Југославије као државе.

Није ни нужно, ни за стабилност и развој цјелисходно, да подручје политичких односа, да основе политичког система, будуће буду тежиште функција Југославије као државе.

ц) Обим и карактер функција Југославије као државе на подручју система одбране и безбједности, опредјељују стање и степен потенцијалне опасности за независност и слободу земље.

Опредјељује их и чињеница да садашње појаве и тенденције у Југославији казују да мир и безбједност на југословенском простору може осигурати само стабилна и ефикасна држава, уређена по угледу на демократске сложене државе.

д) Југославија је међународни субјект. Она је, као држава, потписник око 8 хиљада међународних уговора и конвенција, око 6 хиљада билатералних и око 2 хиљаде мултилатералних уговора и споразума. Носилац је обавеза у њима утврђених.

Она је и велики економски дужник према бројним субјектима у свијету.

Европске интеграције изричито исказују своје опредјељење да као партнера и у чланство прихватају само Југославију.

Ове чињенице чине координанте које предодређују и детерминирају обим и карактер функција Југославије као државе на подручју међународних односа и предодређују да Југославија буде и у будућем свом уређењу субјект међународних односа.

⁴ Опширнија аргументација за ово изложена је у мојој књизи: „Уставне расправе — поводом ставова Словеније“ (Научна књига, Београд, 1990), нарочито у дјелу под насловом: „Јединствено тржиште, а нејединствен привредни систем — није интерес свих народа у Југославији“, стр. 162—180.

IV

О ПРИНЦИПИМА УСВАЈАЊА ОДЛУКА

Позната су два принципа (института) усвајања одлука из надлежности органа сложене државе. То су: већински принцип (институт) и принцип (институт) једногласне сагласности чланица.

Који принцип (институт), који начин усвајања одлука у остваривању функција које ће, у новом уређењу, вршити органи југословенске заједнице, захтијева објективна југословенска ситуација, захтијева садашњи квалитет односа у њој?

Одговор на ово питање је веома значајан за обликовање садржине новог уређења уставних односа у Југославији. Значајан је зато што од одговора на ово питање у великој мјери зависи да ли ће се искључити, више или мање, могућност да се југословенска држава у реалности испољава као ауторитарно-централистичка, као чинилац који угрожава националну самобитност, равноправност, историјски условљену и развојно дјелотворну самосталност држава-чланица Југославије као заједничке државе, односно да ли ће се обезбиједити, више или мање, да Југославија буде демократска заједница, да буде чинилац оптимализације развоја свих њених чинилаца, уз осигуравање националне самобитности и равноправности свих њених конституиената.

У којој ће мјери бити једно, а у којој друго, дакле, не зависи само од обима функција које ће се повјерити органима Југословенске заједнице, него у великој мјери, и од тога који од два означена принципа (института) усвајања одлука које се доносе у вршењу тих функција, и у којој корелацији, ће се утврдити у будућем уређењу уставних односа у Југославији.

Историјски исправан одговор на постављено питање и досљедно слиједеће таквог одговора, више је него сигурно, снага је која може знатно допринијети, прије свега гаранцијом коју пружа, обнови судбински неопходног повјерења међу југословенским народима, повјерења које је у садашњости веома истањено.

Потпун и научно исправан одговор на ово питање, претпоставља пажљиво, свестрано и прецизно анализирање свих чињеница у југословенској стварности, свих теоријских знања битних за одговор који се тражи и, у дијалогу, одговорно мјерење и одмјеравање снаге и домета сваке поједине чињенице, а нарочито односа између њих, будући да истина није садржана ни у једној чињеници самој за себе.

Одговор претпоставља да се осјећајна истина не поистовјећује са истином чињеница, да се истини дневне политике не даје јача снага од научне и историјске истине. *Поистовјећивање осјећајне истине са истином чињеница, не прављење разлике из-*

међу обавеза и језика дневне политике и обавеза и језика науке и струке, не давање преваге историјској истини над истином дневне политике и трка за престижима, у садашњој ситуацији, воде у суноврат, а компромитују науку и струку и свакога ко тако иступа.

Наука је наука уколико је истинита.

Као прилог тој анализи, том мјерењу и одмјеравању, исказујем резултате својих анализа, мјерења и одмјеравања, и своја становишта на томе заснована. Исказујем их за расправу, као елементе за тражени одговор, остављајући да се до потпуног одговора дође заједнички, колективно.

1) Утврђивање принципа (института) чијом примјеном се доносе одлуке у вршењу функција сложене државе, никада у историји и нигдје у садашњости у свијету, није учињено и не чини се произвољно, волунтаристички.

Његово утврђење, увијек и свуда, предодређују национално-структурални и политичко-концепцијски карактер сложене државе и стање конкретних односа у њој.

Нема чињеница које омогућавају и дозвољавају Југославији да учини другачије.

Битна за утврђење принципа (института) усвајања одлука у органима југословенске заједнице су четири комплексна садржаја у садашњој југословенској стварности. То су:

1) вишенационалност Југославије и садржај начела на којима је остварено уједињење народа у њој; 2) незаобилазност националног, националне индивидуалности, сада и у непосредно долазећој будућности, у доношењу економских, културних и политичких одлука; 3) политичко-филозофски карактер концепције југословенске државе и 4) изразито обимно и интензивно неповјерење — произведено и глупостима и безумљем у протеклим годинама — између југословенских народа и република.

1а) Југословенски народи су се ујединили у Југославију, као вишенационалну заједницу, са одређивањем и уз фактичко узајамно обавезивање да у заједничким органима, демократски и у односима равноправности, одлучују о заједничким интересима, да у међусобним односима и одлучивањем у заједничким органима поштују и обезбјеђују самобитност и равноправност сваког народа и цивилизацијски обим и ниво права народности.

Досљедно поштовање, пуно обезбјеђење и остваривање цитираних одређења и начела на којима је остварено уједињење и међусобно преузетих обавеза — судбина је Југославије. Услов је њене стабилности, њеног опстанка и развојног просперитета.

2а) Сада и у непосредно долазећој будућности — супротно дуго усвајаним, идеолошки наметнутим заблудама у Југославији — национално, национална самобитност и индивидуалност, битан су и незаобилазан чинилац и економског, и културног, и

политичког живота. У Југославији, као и свуда у свијету,⁵ Толико битан и неизоставан да обавезује на њихово поштовање и пуно уважавање. Друштвени токови широм свијета, као и у Југославији, то казују и потврђују, као што казују и потврђују да је нација конфликтни друштвени производ, друштвени феномен.

Без обезбјеђивања и поштовања националног, националне самобитности и историјски условљене самосталности, ниједна вишенационална држава није у садашњости успјела обезбиједити своју стабилност, свој оптимално могући просперитет, као што их нијесу успјеле обезбиједити ни оне државе у којима се хипертрофира и апсолутизује национално, а минимизирају и потцијењују мјесто, улога и значај личности.

Непоштовање националног, готово неизбјежно, свуда у свијету изазивало је и у садашњости изазива друштвену нестабилност, конфликте, деструкције. И то у степену који угрожава просперитет и оног ко не поштује и не уважава национално и оног ко национално хипертрофира и апсолутизује.

Национално је у Југославији уплетено у цјелокупно њено ткиво — економско, културно, политичко, тако је национално у изради будућег уређења Југославије не само незаобилазно, већ и одлучно. То опредјељује да полазна тачка у изради новог уређења буду: право нација да одлучују о својој будућности и добровољност у преузимању обавеза.

3а) Политичка филозофија концепције Југославије је: Југославија није осамостаљена суперструктура, издигнута изнад република, већ државна заједница која је у свакој појединачно узетој републици у њеном саставу, исто као што је свака појединачна република њен дио, без којег нема Југославије као интегралне цјелине.

4а) Изразито обимно и интензивно неповјерење међу југословенским народима и републикама, које сада постоји, један је од кључних фактора нестабилности Југославије. Један од кључних чинилаца који угрожава и опстанак Југославије. Отклањање неповјерења и обнова повјерења међу народима и републикама, предуслов је отклањања других бројних неповољних стања у Југославији и грађења заједничке будућности.

Објективни захтјев ових садржаја у југословенској стварности је. утврдити да се у југословенској скупштини, на основу

⁵ Видјети: Др Душан Јанић: *Нација и „нација-држава“ у процесима интеграције Европе*, Центар за стратешке студије, Београд, 1990. У студији, међу осталим, наглашено је: „Савремени облици економске интеграције нијесу јединозначно негирање националне државе, већ за дуже тенденције њеног потпунијег изражавања, афирмисања. Као реакција на брзе промјене које воде у правцу интеграције, јављају се и јављаће се све снажнији национализам и протекционизам, и то у двије функције: прва, да се наметну као довољан оквир за интеграцију, друга, као реакција на умањивање значаја „нације — државе“ у области економије, политике и културе (стр. 2).

једногласне сагласности скупштина република, усвајају⁶ све оне одлуке из њене надлежности које имају егзистенцијални значај — стварно, а не прокламован под пресијом уплашености — за очување и обезбјеђивање националне самобитности, националне равноправности, историјски условљеног, рационалног и развојног дјелотворног обима и степена национално-републичке самосталности у оквиру демократски јединствене (не ни унитарне, ни ауторитарно-централистичке) Југославије, а да све друге одлуке из своје надлежности југословенска скупштина усваја самостално (што не значи бирократски осамостаљено) и са нормативно одређеном већином гласова њених чланова.

а) Решење којим се утврђује усвајање одлука на основу једногласне сагласности скупштина република у означеном обиму, историјски је нужно у условима постојања приказаних садржаја у садашњој југословенској стварности. Нужно је најмање из четири разлога:

Прво, оно омогућава — у већем степену него што има могућности без њега — доследно и пуно поштовање и обезбјеђивање остваривања садржине и циљева начела на којима је засновано уједињење у Југославији и међусобних обавеза које су југословенски народи фактички преузели приликом уједињења. Друго, њиме се гарантује национална самобитност, индивидуалност и равноправност свих националних колективитета у Југославији и историјски условљени и развојно-дјелотворни обим и степен национално-републичке самосталности, — што је услов стабилности и опстанка Југославије. Треће, њиме се исказује и остварује политичко-филозофска и за Југославију неопходна дијалектика самосталности дјелова и јединства цјелине, међузависност дјелова и цјелине, као и политичка филозофија одабраног државног уређења које не одликују односи апсолутне надређености и подређености, већ заједничко доношење одлука, у заједничким органима, о заједничким интересима. Четврто, овим рјешењем ефикасно се спречавају осамостаљивање савезних органа и стварање услова за тежњу да они са позиција централизма доносе одлуке, без чега (спречавања) нема ни стабилности, ни просперитета Југославије.

б) У конкретној југословенској ситуацији, оно има снагу доприноса обезбјеђивању стабилности, опстанка, развојног просперитета Југославије.

⁶ Ријеч „усвајају“ је одређенија и прецизнија од до сада употребљаване ријечи „донесе“. Она, наиме, без двоумљења прецизира да се утврђује једногласна сагласност у чину изгласавања одлука. Ријеч „доноси“ искоришћена је да се једна једногласна сагласност протегне на три: на једногласну сагласност у покретању поступка, у фази утврђивања предлога и у чину усвајања одлуке. (О томе опширније у мојој књизи: „Вријеме промјена“, у поглављу под насловом: „Доношење одлука у органима федерације на основу сагласности“, стр. 97—115).

Оно је, у датој ситуацији, дакле, и друштвено рационално и дјелотворно у мјери у којој заиста може доприносити стабилности, опстанку и просперитету Југославије, а не само што је нужно.

Уградња описаног рјешења у ново уређење уставних односа у Југославији, примјерено је, дакле, вишенационалној природи Југославије, сврси њеног постојања, и један је од услова за обезбјеђивање њеног демократског карактера.

У садашњој југословенској ситуацији, усвајање описаног рјешења на линији је напора да се изгради комплексни друштвени пут за избјегвање социјалне и политичке деструкције и развојне деградације Југославије и обезбјеђивања опстојања Југославије као интегралне цјелине.

На крају крајева, доказима да ово рјешење има недостатака и оцјеном да није добро опредјељење његово усвајање за ново уређење односа у Југославији, не доказује се да од њега има бољег рјешења за садашњу југословенску ситуацију. Томе је неопходно супротставити сазнање: инсистирање, до искључивости, на недостижном, у датим условима — раздваја, сукобљава. Опасно је. Горе је од описаног рјешења са свим његовим слабостима.

Парадоксално је, али тачно, да је Југославију могуће у садашњости сачувати само респектовањем, подржавањем и признавањем легитимитета национално-републичке самосталности, национално-републичког државног конституисања у границама цивилизацијских и демократских стандарда и достигнућа, што подразумијева већи степен самосталности република од оног којег имају по Уставу СФРЈ из 1974. године. Подвлачим: у тим границама. Прелазак преко тих граница, пут је нестајању Југославије, а слабљења перспективе сваке републике у њој.

ц) Усвајање означеног принципа (института), у означеном обиму, није супротно, већ потпуно сагласно, са садржином и усмјерењем савремених интеграционих токова у свијету. Ти токови, наиме, не искључују, не минимизирају, не занемарују очување и обезбјеђивање националне самобитности, национално-државне самосталности и добровољности. Напротив, очување и обезбјеђивање тога саставни је дио и битан садржај интеграционих токова у савременом свијету.

Широм свијета, протеклих година, наиме, истовремено са ширењем и јачањем разноврсних интеграција, у актима интегрисаних цјелина, увећан је, са тенденцијом даљег увећавања, корпус принципа, инструмената, средстава, којима се гарантују и обезбјеђују добровољност (прије свега), национална и национално-државна индивидуалност, самобитност, самосталност, чланица интеграционих цјелина, којима се омогућава и којима се подстиче раст хоризонталне сарадње.

Интеграције се, дакле, у савременом свијету шире и јачају уз истовремено нормативно гарантовање национално-државне самосталности и добровољности чланица интеграционих цјелина.

У интеграцијама које су успостављене у свијету, па и оним које су успостављене у облику федеративних држава, јединство није једина вриједност која се нормативним актима гарантује, обезбјеђује и штити, мада се јединство свуда и увијек сврстава у скалу врхунских вриједности које се нормативно гарантују, обезбјеђују и штите. Није једина вриједност ни у сфери економије, ни у сфери културе, ни у сфери политике, ни у сфери етике, ни у другим сферама друштвеног живота. Демократичност, стабилност и просперитет интегрисане заједнице, обезбјеђује се истовременим поштовањем и обезбјеђивањем и њеног демократског јединства и историјски условљене и развојно корисне национално-државне самобитности, самосталности и равноправности.

Јединство, само за себе и априори, није ни већа вриједност од сигурности сваког националног индивидуалитета за своју самосталност, своју историјски условљену и развојно корисну самосталност и равноправност у интегрисаној заједници. Није, априори, већа вриједност ни од различитости које се међусобно не супротстављају, које се не усмјеравају тако да једна другој смета, које се не стављају у функцију поткопавања јединства и заједништва. Већа је вриједност једино од оних различитости које се међусобно обезвређују или потцјењују, које се супротстављају и користе за разбијање демократског јединства и заједништва интегрисане заједнице.

Централизам и мајоризација, исто као и национална и републичка супротстављеност, исто као тортура мањине, нијесу својства и квалитет којима се у савремености обезбјеђују стабилност и просперитет интегрисаних цјелина, посебно вишенационалних држава.

д) Напријед казано, не негира, већ уважава и подразумева демократичност, ефикасност и рационалност принципа (института) већинског доношења одлука уопште и у југословенској скупштини.

Доношење одлука у југословенској скупштини и у другим њеним органима, примјеном већинског принципа (института), обезбјеђује се брже доношење одлука, брже усвајање одређења већине. То је демократски у мјери у којој је већинско одлучивање у начелу демократско, у којој је недемократско блокирање доношења одлуке од мањине, када је њено доношење у интересу већине. Демократски је нарочито када се сваком учеснику у одлучивању гарантује право да износи и аргументише своје интересе, када у друштву постоје демократски изборни процес и демократски политички живот и када су успостављени организациони облици остваривања загарантованих права.

Али, ни овај принцип (институт) аутоматски не обезбјеђује, начелно и у пракси, благовремено доношење одлука. Он, такође, начелно и у пракси, подразумејева не мали степен ус-

клађивања интереса и опредјељења јединица сложене заједнице, не мали степен усаглашавања њихових ставова приликом одлучивања у заједничким органима. Та потреба је трајна. Поред осталог, и зато што већи степен усаглашености ставова јединица сложене заједнице приликом утврђивања политике, доношења закона и других општих аката, јача фронт обезбјеђивања њиховог остваривања.

Примјена овог принципа може водити одбацивању виталних интереса чланица сложене заједнице које су у мањини приликом доношења одлука, па и оних њихових интереса чијим се одбацивањем ограничавају њихова уставно гарантована самосталност и самобитност. Негативне посљедице тога могу бити велике за стабилност и оптимални развој заједнице у цјелини, а не само за равноправност и развој њене чланице која је у мањини.

И принцип (институт) једногласне сагласности и принцип (институт) већинског одлучивања у вишенационалној заједници, дакле, имају и позитивне квалитете и недостатке. Ниједан од њих нема квалитете који оправдавају априорно карактерисање једног као апсолутно бољег од другог, као једино примјереног вишенационалној сложенеј заједници.

Један има предност пред другим на подручјима одлучивања њему примјереним. И обратно.

Као и на многим другим подручјима, кључни су мјера њиховог домеча и њихова складна спојеност. Од те мјере и од складности или нескладности њиховог споја, зависи да ли ће оба, и сваки појединачно, продуковати претежно негативне или претежно позитивне ефекте.

Није, дакле, научно и искуствено утемељено фетишизирање принципа (института) доношења одлука из надлежности сложене државне заједнице на основу једногласне сагласности и априорно оцјењивање да је оно једино демократски принцип (институт), као што није научно и искуствено утемељено његово априорно и без остатка одбацивање као принципа (института) апсолутно непримјереног демократском државном уређењу, његово проглашавање, без конкретне анализе, главним или јединим кривцем за све тешкоће и недостатке у функционисању југословенске федерације.

Јединство историје и савремене стварности, укључујући и стварност ближег и планетарног окружења Југославије, аргументовано казује да Југославија не може бити стабилна, да не може обезбиједити ни пуну демократију, ни национално-републичку самосталност и самобитност, ако у концепцији Југославије као државне заједнице, у мјери коју стварност чини нужном, не буду уграђени и принцип (институт) једногласне сагласности и принцип (институт) већине. Њихово истовремено усвајање у мјери коју историја и стварност чине нужним, није разбијање

југословенске државе, нити почетак њеног распада, већ пут обезбјеђивања њеног опстанка и допринос њеном демократском просперитету.

Другачије речено, каквоћа једног рјешења, његово позитивно или негативно дејство на стабилност и опстанак Југославије, као јединствене демократске државне заједнице, његово позитивно или негативно дејство на оспособљавање Југославије да успјешније остварује и доказује сврху свог постојања, да обезбјеђује самобитност народа и народности, уставно одређену национално републичку самосталност, пуну национално-републичку равноправност и једнакоправност грађана — примарна су мјерила за оцјењивање да ли је неко конкретно рјешење израз југословенске демократске опције, да ли је допринос њеној реализацији, да ли је заиста југословенско. Та мјерила су примарнија од тога да ли је односно рјешење у уџбеничко-доктринираним разматрањима сврстано у скупину федеративних, односно конфедеративних рјешења.

То, наравно, не искључује могућност да се односно рјешење, истовремено, или чак и претходно, вриједносно оцјењује примјеном уџбеничких мјерила федеративности, односно конфедеративности. Важно је да резултат те мјере, аутоматски, није елиминаторан за увршћивање односног рјешења у скупину рјешења југословенске оријентације, ако се примјеном примарних мјерила утврди да је израз и облик остваривања југословенске оријентације.

е) У протеклом петнаестогодишњем периоду било је много кашњења у доношењу закона и других одлука из надлежности Скупштине СФРЈ. У усвајаним рјешењима било је изобиље промашаја. Тиме су, у знатној мјери, слабљени: ефикасност вршења функција Федерације, нарочито на највиталнијем подручју — на подручју економије; стабилност, федеративно јединство и демократичност, што је умањивало просперитет Југославије као цјелине. Довољан и сигуран доказ за истинитост тога су деценијска криза у Југославији и технолошка разједињеност у њој.

То, међутим, такође, нема доказну снагу, такву и толику, да се тиме аргументовано негирају нужност, оправданост, рационалност и дјелотворност уграђивања описаног рјешења у ново уређење уставних односа у Југославији. Јер, кашњења у доношењу и промашаји у квалитету закона и других одлука, донесених у протеклом петнаестогодишњем периоду у Скупштини СФРЈ, нијесу узроковани само и једино постојањем принципа (института) доношења одлука на основу једногласне сагласности, већ и низом других чинилаца.

Доказ за то је и чињеница да је било знатног кашњења у утврђивању политике, доношењу закона и других аката које је Савезно вијеће Скупштине СФРЈ доносило самостално, без сагласности скупштина република, и примјеном принципа већин-

ског одлучивања, као и знатног подбачаја и промашаја у квалитету садржаја скупштинских аката донесених на такав начин.

Доказ је и чињеница да су исте слабости посљедњих година испољиле и неке унитарне државе и централистички организоване федерације.

Узрок испољене неефикасности и недостатка у квалитету донесених одлука у остваривању функција југословенске федерације у протеклој деценији, у степену у коме је тога било, није исправно, дакле, тражити једино у постојању и примјени принципа (института) једногласне сагласности скупштина република и аутономних покрајина. Узрока томе има више.

Међу њима је, без сумње, и садашње уставно одређене, пословнички проширено, да Вијеће република и покрајина Скупштине СФРЈ, на основу једногласне сагласности скупштина република и скупштина аутономних покрајина, доноси и читав низ одлука чија је друштвена природа више у нескладу, у супротности, него што је у складу, са друштвеном природом принципа (института) једногласне сагласности, и које немају, заиста, егзистенцијални значај за националну самобитност, равноправност и национално-републичку самосталност у оквиру јединства демократске федеративне Југославије.⁷ А то није доказ за одбацавање принципа (института) једногласне сагласности као таквог, већ чињеница која обавезује да се пажљиво и одговорно преиспита и одмјери прихватљивост и рационалност уставно одређеног облика одлука које се доносе на основу једногласне сагласности.

ф) Уграђивањем у ново уређење уставних односа у Југославији принципа (института) једногласне сагласности, у означеном обиму, југословенској скупштини се не одузима њена самосталност. Не укида се ни њена одговорност за благовремено доношење и квалитет одлука из њене надлежности, за кохезију, развој, будућности и опстајање југословенске државне заједнице као цјелине. Обоје се може отклонити уставним одређењем да је југословенска скупштина носилац организовања усаглашавања ставова о садржини одлука које се усвајају на основу једногласне сагласности, да је она дужна да обезбјеђује чињеничну подлогу за садржинско обликовање одлука које се у њој доносе и услове повољне за ефикасан рад, провјеру и комплетирање чињеница и усаглашавање ставова.

2) Резултати извршене анализе, мјерења и одмјеравања чињеница, дакле, казују:

1) Није стварна дилема да ли у новом уређењу уставних односа у Југославији, у садашњим условима и околностима, утврдити да се у југословенској скупштини на основу једногласне сагласности скупштина република усвајају одлуке које су од егзистенцијалног значаја за националну самобитност и равноправ-

⁷ Аргументи за то изложени су у тексту означеном у фусноти 6.

ност, за означени обим и ниво национално-републичке самосталности. Садашња југословенска стварност и опредјељење свих „да остану у Југославији“, жеља и заинтересованост свих да Југославија опстане, обавезују да се то учини. Садашње стање у Југославији то одређење чини нужним, рационалним и дјелотворним.

Ти резултати обавезују, такође, и на ослобађање од априоризма и предрасуди, чији смјер гура у другом правцу. Ако се то ослобођење догоди, постаће квалитетно нова чињеница у политичком, уставом и цјелокупном животу Југославије. Настављање дјеловања на линији предрасуда, затварање је очију пред стварношћу. То није ни конструктивно, ни принципијелно, ни креативно, већ једноставно тврдоглаво.

2) Стварна дилема је: које одлуке из надлежности југословенске скупштине имају егзистенцијални значај у реченом смислу?

Ова дилема је веома крупна. Од успјешности њеног рјешења, зависи да ли ће принцип (институт) једногласне сагласности у Југославији бити садржински обликовани и по обиму и по домену димензиониран тако да његова примјена продукује претежно или доминантно позитивне ефекте, односно претежно или доминантно негативне. Да ли ће његова примјена и он бити чинилац јачања увјерења о обезбијеђености и заштићености националне самобитности, равноправности и национално-републичке самосталности у прогресивном облику и нивоу, а тиме чинилац обнове и јачања међусобног повјерења, стабилности, просперитета и опстанка Југославије, или чинилац њеног страдања.

На основу расположивих чињеница и укупних познатих теоријских знања, мој одговор на питање садржано у овдје формулисаној дилеми је:

Предмет, дејство и стварни ефекти појединих врста одлука које су у надлежности југословенске скупштине опредјељују да од свих њих егзистенцијални значај за националну самобитност, историјски условљену, друштвено рационалну и развојно дјелотворну национално-републичку самосталност, имају три врсте одлука. То су:

а) одлуке (без обзира на форму акта) којима се мијења и ли допуњава југословенски уставни систем;

б) закони чији је предмет утврђивање, непосредно или посредно, материјалних или других обавеза република;

ц) одлуке (без обзира на форму акта) којима се утврђују стратешке компоненте смјера развоја Југославије као цјелине, на свим или на појединим развојним подручјима (технолошки развој, развој научних дјелатности, аграра, саобраћаја, енергетике и слично).

Постојање врло великог степена међузависности република у Југославији, условљеног чињеницом да свака од шест република у њој, само у цјелини Југославије и у условима проспе-

ритета Југославије као цјелине, може обезбјеђивати свој оптимални економски и друштвени развој, свој просперитет, своју слободу, националну и укупну, омогућава (мада априори и не осигурава) усвајање ове три врсте одлука у југословенској скупштини на основу једногласне сагласности скупштина република. Омогућава да се постиже сагласност о њиховој садржини и поред постојања националних разлика, значајних разлика у култури, у степену развијености — што је основа настајања партикуларизације и оријентације супротстављања. *Што је тешко постићи, ипак могуће је.* То исказано одређење чини и реалним.

Наравно, да ли ће његова примјена у пракси бити коришћена и за успоравање ефикасног доношења одлука не зависи само од принципа (института), од његових својстава и дејства, већ и од идејног, културног, економско-политичког и укупног стања у југословенском друштву.

Није без чињеничне подлоге оцјена да сваки акт којим се утврђују стратешке компоненте развојне политике, сваки акт са карактером и дometом стратегије научног и технолошког развоја, сваки закон чији је предмет утврђивање (нарочито ако се и када се то чини посредно) материјалних и других обавеза република или уређивање односа између њих и Југославије као државе, немају егзистенцијални значај и утицај за очување и обезбјеђивање националне самобитности, национално-републичке самосталности и равноправности у југословенској демократској федерацији.

Међутим, у садашњој југословенској ситуацији постоји једна чињеница која онемогућава сужавање напријед одређеног обима одлука које би се усвајале на основу једногласне сагласности скупштина република. Садржај те чињенице је: један дио југословенских народа и република сматра, увјерен је, да је усвајање сваке одлуке напријед одређене по врсти, без обзира на обухват и дomet њеног конкретног садржаја, од егзистенцијалног значаја за њихову самобитност и националну самосталност.

То сматрање, то увјерење, је чињеница. Када она постоји и док постоји — без обзира на то колико су оправдани, то сматрање и увјерење — обавеза је уважавати је, као и сваку другу чињеницу. Консеквенца њеног уважавања је: утврђивање да у условима сада постојећег високог степена неповјерења међу југословенским народима и републикама нема предуслова да се из три означене врсте одлука изузима било која из обухвата принципа (института) једногласне сагласности скупштина република. У условима већег степена повјерења међу народима и републикама, могло би се и другачије закључити.

Напријед казано одређење подразумијева:

1) искључење, без изузетка, једногласне сагласности републичких органа у доношењу извршних одлука, било да се њи-

ма извршавају одређења у законима, било одређења у планским и другим актима;⁸

2) изузимање из круга одлука, које се усвајају на основу једногласне сагласности скупштина република, свих одлука, без обзира на форму акта, са карактером и дометом акта — мјера текуће економске политике;⁹

3) искључење из домена принципа (института) једногласне сагласности одлучивања о почетку поступка доношења одлука, одлучивања о садржинском обликовању нацрта и предлога одлука — укључујући и одлучивање о почетку поступка за промјене акта којим су уређени уставни односи, утврђивања нацрта и предлога тих аката — и одлучивања у свим фазама које претходе чину усвајања одлука.¹⁰

Овим искључењима и изузимањем, сужава се, у односу на садашње уставно одређење, домен принципа (института) једногласне сагласности.

Сужавање у одређеној мјери, није ни минимизирање, ни деградирање, ни негација вриједности принципа (института) једногласне сагласности скупштина република у доношењу одлука из надлежности југословенске скупштине. Оно је само израз и остварење реалних услова, реалног димензионирања принципа (института) једногласне сагласности у југословенској садашњости, реалнијег од одређења у садашњим уставним и пословничким актима. Оно је, такође, израз и остварење складног, складнијег од садашњег комбиновања принципа (института) једногласности и принципа (института) већине. Оно је и у функцији спречавања апсолутизирања и хипертрофирања принципа (института) једногласне сагласности до степена који би овај демократски принцип (институт) претворио у недемократско суспензивно „вето“, у фактор за парализу одлучивања у органима Југославије, за снижавање квалитета одлука које се доносе у остваривању њених функција, за слабљење демократског јединства Југославије, за страдање и угрожавање опстанка Југославије. Јер, без означеног искључења и изузимања, принцип (институт) једногласне сагласности — упркос демократских својстава које има у себи и позитивних ефеката, које је реално очекивати од њега — може врло брзо и лако прерасти у суспензивно „вето“, које једном или мањини омогућава да спречава чак и започињање ар-

⁸ Аргументација у прилог овог искључења опширније је изложена у мојој књизи: „Вријеме промјена“ (Научна књига, Београд, 1988), у поглављима: „Доношење одлука у органима федерације на основу сагласности“ и „Теоријске и практичне конзеквенце принципа једногласности“, стр. 97—125, и у мом раду под насловом: „И једногласно и већинско одлучивање у Скупштини СФРЈ“, објављеном у: Зборник реферата за научни скуп у Анкарану, 25. и 26. маја 1990, Љубљана, 1909.

⁹ Исто.

¹⁰ Исто.

гументарног дијалога о легитимним иницијативама и предлозима, да спречава аргументовану и демократску расправу у заједничким органима о иницијативама и предлозима да се заједнички и демократски, у односима равноправности и узајамне одговорности, расправи и утврди што је, а што није, заједнички интерес у једном моменту и у некој области живота. А то није и не може имати својства и квалитете демократије.

Другачије речено, означена изузимања и искључења нужни су, рационални су, дјелотворни су, као што је нужно, рационално и дјелотворно, реално, ситуацији примјерено, усвајање и димензионирање принципа (института) једногласне сагласности.

Основано је казати и слједеће: инсистирање да се не чине означено изузимање и означена искључења, није залагање, најчешће, за очување и заштиту националне самобитности, равноправности, национално-републичке рационалне самосталности, већ је залагање за њихову инструментализацију ради остваривања других дневно-политичких тежњи и циљева.

Искључење из домена принципа (института) једногласне сагласности одлучивања у свим фазама које претходе чину усвајања одлука, није ни спречавање, ни негирање, потребе да скупштине република, активно и са битним утицајем, судјелују у поступном обликовању садржине одлука које се усвајају једногласном сагласношћу. Напротив, претпоставља се и подразумева да скупштине република, у форми давања „мишљења“, у свим фазама процеса доношења одлука, активно и са битним утицајем судјелују у обликовању како самих процеса, њиховог смјера и динамике, тако и садржине одлука.

Збивања у поступку обликовања садржине амандмана на Устав СФРЈ, у периоду од 15. децембра 1989, до 8. августа 1990, очигледно и увјерљиво потврђују да скупштине република и „мишљењима“ дају одређујући печат читавом процесу израде и обликовању садржине оних одлука које се, у коначној фази, усвајају на основу њихове „сагласности“. Њихова „мишљења“, у ситуацији кад је у коначној фази усвајање зависно од њихове „сагласности“, даје „мишљењу“ веће значење, већи степен обавезности од значења и степена обавезности које „мишљење“ има у обичном и уобичајеном значењу тог појма.

Mijet Šuković

FOR A SCIENTIFICALLY AND PROFESSIONALLY BASED CONSTITUTION

— Summary —

The main purpose is a democratic Yugoslavia. The form of government system is in the function of its preserving and prosperity. In that sense, it is second-rate. For that reason, it is most important to discuss the specific contents of economic, political, cultural and other constitutional relations of

the social system that will be established by a new constitutional deed; which functions should be entrusted to the authorities of the Yugoslav community to be discharged in the new system and which are the principles of adopting decisions while discharging those duties.

Under Yugoslav conditions, the following variant is most promising: a combination of the federal and confederal form of state organization, oriented towards a predominance of the federal contents. For that reason, the model-concept approach: — either federation or confederation — is not effective, when starting negotiations on the new system of relations within Yugoslavia. It does not lead to a search for solutions free of disputes and exclusivities.

As to the field of human rights and freedoms and the economic-technological field these are the most vital germs and levers of a better future of Yugoslavia and of all its inhabitants. This determines that the focus of all functions of Yugoslavia as a state will be in those fields, and not in the field of the political system.

The present Yugoslav reality actually requires that it should be established in the deed which will re-arrange the relations within Yugoslavia that the Yugoslav Assembly adopts, on the basis of consensus of the republic assemblies, those decisions from its competence which have an existential significance for the preservation and protection of national originality and equality of the historically conditioned and effective scope and level of national-republic independency within a democratically unified and integral Yugoslavia while the Yugoslav Assembly adopts all other decisions from its competence independently, with a normatively established majority of votes of its members.