

Проф. др Павле Николић

## ОД КВАЗИ ФЕДЕРАЦИЈЕ ДО ЈЕДИНСТВЕНЕ ДРЖАВЕ

### I

Данашња, „трећа“ Југославија је образована као двочлана федерација, што је крајње изузетан случај у компаративној пракси у свету, мада не и сасвим непознат случај. Међутим, федеративна држава састављена само од две федералне јединице је доживела потпуни неуспех.

1. Први пут у историји је формирана двочлана федерација у Пакистану (устави од 1956. и 1962), чије су две федералне јединице биле Источни и Западни Пакистан, географски одвојени и веома удаљени један од другог (1700 km), што је, очигледно, условило, у највећој мери, федеративно уређење у овој земљи.

Међутим, неравноправни економски положај федералних јединица, форсирани економски развој Западног Пакистана и експлоатација Источног Пакистана, као и његова политичка подређеност, и други слични чиниоци, довели су до отвореног незадовољства и огорчења у Источном Пакистану и стварања покрета за аутономију. У крајњој линији, све је то и изазвало грађански рат између два Пакистана. Пораз Западног Пакистана је омогућио претварање Источног Пакистана у Независну Демократску Републику Бангладеш. Тако се распало федеративно уређење и сама држава Пакистан (1971).

Претварање Чехословачке Социјалистичке Републике у федеративну државу (уставни закон о Чехословачкој Федерацији, 1968) било је условљено постојањем два народа — чешког и словачког и, с тим у вези, уверењем „да је добровољно федеративно државно уједињење одговарајући израз права на самоопредељење и равноправност, али такође и најбоље јемство за наш

пуни унутрашњи народни развој и за заштиту наше народне особености и суверенитета“ (Преамбула).

Међутим, успостављена двочлана федерација у овој земљи трајала је колико и њен комунистички режим, и то управо захваљујући ауторитарном методу владања тог режима — прави центар моћи је био у централним органима владајуће партије, а не у органима федерације и федералних јединица. Дебакл тог режима је повукао за собом и распад федеративног уређења, тј. државе као такве. Наиме, незадовољство Словачке и извесни антагонизми, као и тежња за сецесијом, више нису наилазили на несавладаив отпор, па је споразумно и на миран начин дошло до раздвајања Чешке и Словачке и њиховог образовања као самосталних држава (1992)

2. Остављајући по страни конкретне разлоге дебакла двочлана федерација у Пакистану и Чехословачкој, чини се да двочлана федерација као могући облик федеративног уређења, у поређењу са вишечланим федерацијама, наилази на извесне, а некад и скоро непремостиве препреке у својој практичној примени.

Пре свега, организација федерације у федеративном уређењу које чине две федералне јединице тешко да може да изађе у сусрет принципима организације федерације у једном аутентичном федеративном уређењу са више федералних јединица — равноправност федералних јединица и равноправност грађана, а затим и конституисање федерације у целини као посебног државноправног субјекта.

Тако, нпр., образовање савезног парламента нужно мора да одступи од суштинских захтева конструкције парламента у савезној држави — федерални дом као предствништво федералних јединица (равноправност федералних јединица) и општепредставнички дом као представништво народа, тј. грађана читаве државе као целине (равноправност грађана). Наиме, ако би федералне јединице имале у знатнијој мери неједнак број становника, онда би то неминовно довело до преваге утицаја федералне јединице са већим бројем становника (због већег броја посланика у општепредставничком дому). Због тога је у Чехословачкој и био предвиђен један неуобичајен начин гласања у федералном дому, а у циљу спречавања мајоризације (чл. 40—43 Уставног закона). Обрнуто, у случају да су федералне јединице једнаке (прилижно) по броју становника, онда би општепредставнички дом имао исти карактер као и федерални дом, па би дводома структура била сувишна (случај Пакистана, у коме је постојао једнодоми савезни парламент).

Осим тога, принцип паритетног састава би у двочланој федерацији нужно морао да се примени и на све друге савезне органе, како би се сачували равноправност две федералне јединице и онемогућила мајоризација. На тај начин, савезни органи би изгубили карактер правих органа федерације, јер би имали свој-

ство превасходно заједничких органа федералних јединица, па би и сама федерација изгубила својство посебног (и независног) субјекта који самостално врши функције федерације. Тако би, у суштини, организација федерације постала истовечна са организацијом конфедерације. Разуме се, то би морало да се одрази и на вршење функција федерације и да доведе до извитоперавања суштине читавог федеративног уређења.

Друга врста тешкоћа у практичном остварењу и функционисању двочлане федерације се испољава на једном другом плану. Тешко би било оспоравати да у федеративном уређењу, у чијем се саставу налазе само две федералне јединице, неће доћи до суревњивости, па и ривалства између две чланице федерације, у много већој мери него што је то случај у федерацији са већим бројем федералних јединица. По природи ствари, код мање, малобројније или мање развијене федералне јединице осетљивост на равноправности ће неминовно долазити до много већег изражаја и јачати тежњу да се та равноправност у свему и потпуно оствари, као што ће јачати и потребу за већом аутономношћу и „сувереношћу“. Обрнуто, код веће, многољудније и развијеније федералне јединице ће се пак, стално испољавати тежња да очува своју позицију „јаче“ федералне јединице. Несумњиво, то ће рађати свакодневне неспоразуме, неслагања, па и сукобе, а она ће се све то одражавати и на њихово понашање уопште, посебно у вршењу функција федерације и савезне власти.

Нешто више од двадесет година постојања двочлане федерације у Пакистану и Чехословачкој у потпуности илуструје (и потврђује) поменуте слабости федеративног уређења са две чланице федерације. Према томе, оно што карактерише двочлану федерацију јесте стална тежња ка конфедерализму, односно централизму, а у још већој мери претња распада државе, што се у случају Пакистана и Чехословачке и догодило.

## II

1. Савезна Република Југославија, образована 1992. године, трећа је по реду федеративна држава састављена од две федералне јединице у историји светске уставности. Опредељење владајућих партија у Србији и Црној Гори за формирање двочлане федерације имало је свој дубоки корен. Оно вуче своје порекло још из авнојевских дана, да би у концепцији „новог вида југословенског федерализма“ (1971—1974) нашло још дубљу инспирацију и потврду.

(1) Као што је познато, идеолошки и политички основ успостављања федеративног уређења у Југославији налазио се у политици Комунистичке партије Југославије и њеним ставовима о националном питању. Разлози образовања комунистичке Југославије као федеративне државе били су, према званичном об-

јашњењу, у тежњи да се реши национално питање на државноправном плану, тако што би сваки од југословенских народа имао своју државу у виду федералне јединице, које би (као и сами народи) биле међусобно једнаке, односно равноправне.<sup>1</sup>

Међутим, у реализацији поменуте тежње, а у суштини је то била идеја држава-нација у оквиру федеративне заједнице, прихваћена су извесна погрешна и несхватљива решења која су се показала лошим, па и погубним. Тако, пре свега, тадашњи властодршци су, поред српског, хрватског и словеначког народа, прогласили Македонце, а затим и Црногорце посебним народима (касније, 1971, и муслиманима су подарили својство народа). Тако су и Србија и Црна Гора, поред осталих, формирале своје посебне републике. При томе, границе федералних јединица су утврђене на крајње волунтаристички и потпуно арбитражан начин, од стране партијског и државног врха, те и нису (осим у случају Словеније) одговарале историјским, националним и другим мериторним критеријумима, чиме је у далеко највећој мери био оштећен српски народ. Осим тога, ове границе нису имале ни своју легалну основу.<sup>2</sup> Тако су федералне јединице (републике), у већини, створене као вештачке творевине са нехомогеним националним саставом, а не као истинске националне државе. Суштина федерализма као решења националног питања у вишенационалној заједници, међутим, управо у томе лежи.

Образовање аутономних јединица само у Србији, иако су исти разлози (па и јачи и уверљивији) за њихово формирање постојали и у другим републикама, било је плод намере партије на власти да Србију као највећу и најмногољуднију федералну јединицу разједини и ослаби. Временом се то на најдрастичнији начин остварило и у пуној мери потврдило.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Вид. *Одлуку Другог заседања Антифашистичког већа Народног ослобођења Југославије о изградњи Југославије на федералном принципу* (29. новембар 1943). У *Програму Савеза комуниста Југославије* (1958) пише: „Нерешено национално питање било је једна од основних супротности које су раздирале друштвено-политички живот буржоаске Југославије.

„Комунистичка партија Југославије је у својој политичкој акцији спроводила националну политику чији је основни принцип био: признање индивидуалности, равноправности и права на самоопредељење свих југословенских народа — Срба, Хрвата, Словенаца, Македонаца и Црногораца, као и њихово јединство на бази федеративног уређења државе...

„Јединство Југославије могућно је једино на основи слободног националног развоја и пуне равноправности Срба, Хрвата, Словенаца, Македонаца и Црногораца, као и националних мањина. Из тих разлога социјалистичка Југославија настала је, и једино је могла бити створена, као савезна држава равноправних и суверених народа“. (Нав. према: Бранко Петрановић и Момчило Зечевић, *Југословенски федерализам, идеје и стварност*, изд. Просвета, Београд 1987, други том, стр. 363).

<sup>2</sup> Вид. о томе: Коста Чавошки, *Из историје стварања нове Југославије, у листу „Књижевна реч“*, бр. 29 од 1986, стр. 6—8.

<sup>3</sup> Вид. о томе детаљније: Павле Николић, *Федерација и федералне јединице*, изд. Службени лист СФРЈ, Београд 1989, стр. 29—66.

Федеративно уређење, уостављено као решење националног питања, еволуирало је од једног класичног федерализма са примесама централизма, појачаног монополским положајем владајуће (једине) Комунистичке партије Југославије, (касније Савеза комуниста Југославије), до федерализма прожетог значајним елементима конфедерализма, што је водило све већем јачању република, њиховом затварању у себе, тј. међусобном удаљавању. То се односило на све републике, па и на Србију и Црну Гору. Такво извитоперено федеративно уређење, названо „новим видом југословенског федерализма“, било је успостављено последњим уставом социјалистичке Југославије (1974). Уводећи полуконфедерално уређење, овај устав је, практично, постао основ (уставни) конфедерализације и распада Југославије.<sup>4</sup>

У међувремену, поменути устав је изазвао још једну погубну последицу — изједначавајући покрајине са републикама, уносећи елементе државности у њихово биће и претварајући их у конститутивни елемент федерализма, он је грубо нарушио уставни статус Србије у федерацији и њен положај у поређењу са другим републикама као што је проузроковао и унутрашњу дезинтеграцију Србије.<sup>5</sup>

(2) У процесу потпуног распада Југославије, Србија и Црна Гора су, настављајући тренд чији основи леже у поменутом уставу од 1974, прокламовале своју пуну државност и сувереност, и тиме се још у већој мери одвојиле. Управо тако одвојене и разједињене, Србија и Црна Гора су образовале Савезну Републику Југославију. То је извршено, како је у преамбули самог Устава речено „удруживањем (добровољним) Републике Србије и Републике Црне Горе, а „полазећи од слободарске, демократске и државотворне традиције, историјске повезаности и заједничких интереса Србије и државе Црне Горе“.

На тај начин, творац Устава „треће“ Југославије није отклонио погубне последице националне политике бившег режима, већ обрнуто: уставно је промовисао и потврдио ту политику. Наиме, владајуће друштвене снаге у Србији и Црној Гори (Социјалистичка партија Србије и Демократска партија социјалиста

<sup>4</sup> Вид. о томе: Павле Николић, *Уставно право*, друго допуњено издање, изд. Службени лист СРЈ, Београд 1993, стр. 360 и д.; Павле Николић, *Dalla disgregazione della «seconda» all'instaurazione della «terza» Jugoslavia*, у часопису *«Quaderni Costituzionali»*, а. XII, n. 3, dicembre 1992, стр. 527 и д.; Павле Николић, *Desagregation de l'organisation fédérative en Yougoslavie*, у књизи *«Föderalismus zwischen Integration und Sezession»*, изд. Nomos, Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993, стр. 95 и д.; Павле Николић, *Problèmes de la confédéralisation et de la désintégration*, у књизи *«Federalismo e crisi dei regimi comunisti»*, изд. La Rosa editrice, Torino 1993, стр. 7 и д.

<sup>5</sup> Вид. детаљније: Павле Николић, *Федерација и федералне јединице*, стр. 43—66; Миодраг Јовичић, *Аутономне покрајине у СР Србији насупрот облицима територијалне аутономије у другим земљама*, у књизи *„Путеви и сгранпутице југословенске уставности“*, изд. Научна књига, Београд 1989, стр. 224 и д.

Црне Горе) прихватиле су авнојевску деобу (тј. постојање два посебна народа, српског и црногорског), потврђену и продубљену током развоја социјалистичке Југославије, а нарочито уставом од 1974, тако да су у новој Југославији остале две одвојене националне државе, Србија и Црна Гора, једног и истог народа. При томе, заједничкој држави, у ствари, Србији и Црној Гори, наметнути су туђи назив, туђа химна и туђа застава. Тиме су до краја сасечени истински корени јединствене државе Срба и Црногораца, а који се налазе у уједињењу Србије и Црне Горе извршеном Резолуцијом Подгоричке Српске Велике Народне Скупштине у Црној Гори, новембра 1918. године.<sup>6</sup>

Тако, Уставом Савезне Републике Југославије од 1992. у- постављено федерално-конфедерално уређење као оквир заједничког живота Србије и Црне Горе, а у виду двочлане „федерације“, представља завршетак једног процеса (започетог у време бившег режима) раздвајања Србије и Црне Горе.

2. Устав од 1992. формално квалификује Савезну Републику Југославију као федеративну државу коју чине Република Србија и Република Црна Гора као републике-чланице. Међутим, целокупан механизам ове двочлане „федерације“ је прожет бројним и крупним елементима једног конфедеративног уређења.

Примена теорије о подељеном суверенитету, препуштање републици-чланици да самостално утврђује своју организацију власти, да одржава међународне односе, да оснива сопствена представништва у другим државама, да се учлањује у међународне организације, да закључује међународне споразуме, да ставља вето на промену одређених делова савезног Устава, и др. — представљају несумњиво крупне елементе конфедерализма. У склопу таквог хибридног механизма, функцију конфедералног елемента стиче и право републике-чланице да самостално уређује избор и престанак мандата својих посланика у Већу република Савезне скупштине, а нарушавање принципа равноправности грађана као основе представљања у Већу грађана Савезне скупштине сигурно да не иде уприлог правила о структури савезног парламента у једној истинској федеративној држави. Та-

<sup>6</sup> Вид.: Павле Николић, *Промашај и правна ништавност Устава Савезне Републике Југославије од 27. априла 1992*, у часопису „Правни живот“, бр. 7—8 од 1992, стр. 956 и д.; Павле Николић, *Судбински промашај Устава Савезне Републике Југославије (1992)*, у часопису „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 4 од 1992, стр. 286 и д.; Коста Чавошки, *Трећи Југославија у новом уставном руху*, у часопису „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 4 од 1992, стр. 309 и д.; Драгољуб Кавран, *Неиспуњен историјски задатак*, у часопису „Правни живот“, бр. 7—8 од 1992, стр. 976; Коста Чавошки, *Даровани устав*, у часопису „Правни живот“, бр. 7—8 од 1992, стр. 982; Војислав Коштуница, *Устав без народа*, у часопису „Правни живот“, бр. 7—8 од 1992, стр. 984 и д.; Владан Василијевић, *Промислени грех уставописаца*, у часопису „Правни живот“, бр. 7—8 од 1992, стр. 995.

ко треба гледати и на учешће (утицај) република-чланица у Врховном савету одбране. Итд.<sup>7</sup>

Федеративно уређење са оваквим конфедералним елементима у много чему подсећа на уређење које је било успостављено уставом од 1974. На тај начин, погубне последице тадашње концепције о „новом виду југословенског федерализма“ нису послужиле као упозоравајуће (негативно) искуство, већ, напротив, као узор и пример. Разуме се, такво уређење онда и нема шансу да оствари оно што представља суштину једног аутентичног федерализма — равнотежу између самосталности федералних јединица и јединствености савезне државе. То тим пре у условима двочлане федерације.

Скоро двогодишња пракса постојања Савезне Републике Југославије и функционисања њеног „федеративног“ механизма потврђује страховања изражена још у време доношења Устава 1992. године. У новом „федеративном“ уређењу центри политичке моћи су остали у републикама-чланицама (Србији и Црној Гори), тако да је савезна власт, практично, под пуном контролом тих центара моћи.

Наиме, на нивоу федерације не постоје значајније (југословенске) политичке странке које би вршиле утицај на савезну власт. Владајуће странке су републичке странке (бивши Савези комуниста) које имају потпуни утицај на понашање како изабраних представника република-чланица у органима савезне власти тако и других личности које су ангажоване у органима федерације. Посматрано са фактичког становишта, федерација је, уосталом као и у бившем режиму (1974), изгубила својство посебног и независног субјекта који самостално врши своје функције.

У условима двочлане „федерације“, овакво уређење и фактичко стање у коме се налази, несумњиво представља погодно тло за настајање и развијање међусобне суревњивости и ривалства између две републике-чланице, а затим и за неслагања и сукобе. Извесни неспоразуми око поделе надлежности, постојања и деловања црногорског министарства спољних послова, и др., први су знаци појављивања ових негативних феномена. Извесну препреку ширењу неслагања и сукоба, за сада, представља кооперација бивших Савеза комуниста, тј. Социјалистичке партије Србије и Демократске партије социјалиста Црне Горе, које имају већину у Савезној скупштини, које држе у својим рукама Савезну владу, као што се и у свим осталим органима федерације (Уставни суд, Савезни државни тужилац, итд.), налазе људи из тих партија.

<sup>7</sup> Вид. детаљније: Павле Николић, *Уставно право*, стр. 363 и д.; Миодраг Јовичић, *Устав СР Југославије — акт који српска правна наука не прихвата*, у часопису „Правни живот“, бр. 7—8 од 1992, стр. 967 и д.

Према томе, прихватање лажних ставова националне политике бившег режима и опредељење за двочлану федерацију са бројним елементима конфедерализма — леже у темељима данашње Савезне Републике Југославије. Ти темељи нису могли да послуже ни као основ ни као оквир за истинско уједињење Србије и Црне Горе. Створена је, у ствари, једна вештачка творевина која води продубљивању одвојености и разједињености Србије и Црне Горе, Срба и Црногораца, коју су већ почеле да разједају и слабости двочлане „федерације“, а посебно конфедерални елементи уграђени у њено биће.

### III

Остварење вековне тежње уједињења Србије и Црне Горе не може, дакле, да се постигне путем једног уређења у виду двочлане федерације, поготово ако је она у самом тренутку оснивања отворила пут конфедерализацији, што, како је наведено, и представља један од два нужна (и лоша) исхода постојања федеративног уређења састављеног из две чланице.

1. Истинско уједињење Србије и Црне Горе, ослобођено лажних ставова националне политике коју је спроводио бивши режим, мора да се оствари на сасвим други начин, тј. у оквиру уређења које ће обезбедити како афирмацију пуне јединствености једног и истог народа тако и афирмацију посебности карактеристичних за поједине његове делове, па тако и омогућити пуни израз националног идентитета у свим његовим аспектима и разноврсностима, посебно културе, традиције, обичаја, итд. Такво уређење ће бити основ и за уједињење осталих српских земаља са Србијом и Црном Гором.

Реч је о јединственој држави са развијеном политичко-територијалном аутономијом. Под овим обликом уређења подразумева се, као што је у теорији објашњено, а у пракси одређених земаља остварено, такав облик унутрашњег уређења који се карактерише тиме што одређена територија и становништво те територије уживају релативно висок степен аутономности у односу на централну власт — већи од степена аутономности јединица локалне самоуправе, а мањи (и квалитативно друкчији) од степена самосталности федералних јединица у федеративној држави. У начелу, тај степен аутономности који одликује политичко-територијалну аутономију, односно који уживају њене аутономне јединице, испољава се на подручју законодавства и извршења, али не и судства, а поготово не уставотворне власти.



Тај степен аутономности одређује се уставом или законом централне власти.<sup>8</sup>

2. Јединствена држава са развијеном политичко-територијалном аутономијом, као заједничка држава Србије и Црне Горе (касније и осталих српских земаља), била би састављена од већег броја (7 до 11) провинција. Ове провинције би биле успостављене (укидане, спајане, мењане), уставом, а евентуално законом централне власти, а формиране на основу историјских, економских, културних и других критеријума којима би се обезбедила целовитост, али и изразила особеност сваке провинције. При томе, водило би се рачуна и о иницијативи, односно мишљењу становништва самог подручја.

Провинције би имале, као што је то уобичајено, статут као свој основни правни акт. Тај статут би усвајало представничко тело провинције, а потврђивала Народна скупштина. Статутом би биле разрађене и прецизиране одредбе устава и закона Народне скупштине о надлежности провинција (уз могућност преношења одређених надлежности са централне власти на провинције) о организацији провинција и функционисању те организације, о односима органа провинције са органима централне власти, односно органима локалне самоуправе, о облицима непосредне демократије, о финансијама провинција, итд.

У оквиру својих надлежности, провинције би имале, пре свега, законодавну власт. Оне би својим законима оригинално регулисале друштвене односе одређене уставом и законом Народне скупштине, као и друге друштвене односе на својој територији на основу овлашћења Народне скупштине (пренета овлашћења). Шефу државе би било дато право да ставља вето (суспензивно) на провинцијске законе, а Уставни суд би вршио контролу уставности ових закона и контролу њихове сагласности са законима Народне скупштине.

На подручју извршне функције, провинције би располагале овлашћењима да доносе нормативне акте за извршавање својих закона, као и да непосредно извршавају своје законе и друге нормативне акте које доноси представничко тело провинције, а затим и да непосредно извршавају законе и друге нормативне акте централне власти (у одређеним областима), уз резерву

<sup>8</sup> Вид. детаљније о томе: Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation*, изд. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1948, стр. 247 и д., 284 и д.; Giuseppe de Vergottini *Diritto costituzionale comparato*, изд. Cedam Padova 1987, стр. 279 и д.; Миодраг Јовичић, *Аутономне покрајине у СР Србији насупрот облицима територијалне аутономије у другим земаљама*, у нав. књизи, стр. 224 и д.; Вида Чок, *Основне карактеристике аутономије у европским земаљама*, у књизи „Аутономне покрајине у Југославији“, изд. Института за упоредно право, Београд 1967, стр. 270 и д.; Павле Николић, *Уставно право*, стр. 425 и д. Вид.: интересантан пример Шпаније — Зорица Радовић, *Аутономна заједница као политички ентитет у јединственој држави Шпанији*, у часопису „Правни живот“, бр. 3—4 од 1991, стр. 395 и д.

овлашћења која у том погледу имају органи локалне самоуправе, односно органи централне власти. При томе, подразумева се контрола законитости рада органа провинција у остваривању поменуте извршне функције.

Законодавни орган провинције би било непосредним изборима бирано представничко тело у виду скупштине провинције. Она би, између осталог, вршила и избор (и разрешење) владе провинције, којој би била поверена извршна функција. На челу владе би стајао председник, који би, поред других овлашћења, располагао и правом представљању провинције, проглашавања закона провинције, и др. Влада и њен председник би сносили одговорност пред скупштином провинције.

Провинције би уживале финансијску аутономију, чији се основни оквири утврђују законом Народне скупштине. У том смислу, провинције би имале сопствене порезе, таксе и доприносе, односно делове државних пореза, итд.

Поред поменутих овлашћења Уставног суда, а затим и других судова у домену контроле законитости рада органа провинција, шеф државе би могао да распусти скупштину провинције у случају тежих случајева повреде уставности и законитости, односно крупних пропуста у вршењу контроле владе и њеног председника.

У другом дому Народне скупштине провинције би имале своје представнике, који би били бирани на основу принципа — један посланик на једнак број становника, с тим да ни једна провинција не би могла да има мање од два посланика. Провинције би преко својих скупштина имале право законодавне иницијативе у Народној скупштини и право предлагања расписивања референдума, и то у погледу материје, односно питања која задиру у њихове интересе.

3. Опредељење за јединствену државу Србије и Црне Горе (касније и осталих српских земаља) са развијеном политичко-територијалном аутономијом има знатне предности у поређењу са другим могућим облицима унутрашњег уређења — федерализмом, централизмом, и сл.

С обзиром на своје недовољно демократско, а у неким случајевима и сасвим недемократско значење, централизам се данас у свету појављује као мање прихватљиво решење унутрашњег уређења државе. То важи како за његов облик назван „чиста или потпуна централизација“ („централизација у чистом стању“ — Ch. Eisenmann) тако и за његов други облик „непотпуна или релативна централизација“. Отуда, и у случају Србије и Црне Горе, односно сједињених српских земаља, било који облик централизма са механизмом у коме је власт концентрисана у рукама централних органа, био би неприхватљив, и то не само због недемократског карактера овог механизма као таквог. Централизам не би ни на који начин могао да омогући природни ток приближавања и уједињења Србије и Црне Горе (после

скоро пола века њихове одвојености, и разједињености). Напротив, он би наметнуо вештачко уједињење бременито реалним опасностима поновног разједињавања. Пут приближавања и уједињења Србије и Црне Горе (и осталих српских земаља), које су у бившим републикама социјалистичке Југославије биле разједињене и одвојене вештачким границама, је друкчији. У сваком случају, тај пут не може бити недемократски.

Федерализам у свом аутентичном виду и значењу представља форму уређења које обезбеђује интеграцију уз очување интегритета оних који се удружују („комбиновање извесног јединства с извесном разноврсношћу“ — Carl J. Friedrich), па зато и јесте демократска форма уређења.<sup>9</sup> С обзиром на то, аутентични федерализам и јесте прихватљиво (и нужно) опредељење у земљама у којима из разних разлога (историјских, економских, географских, етничких, националних) постоје разноврсности, али и тежња (потреба) за јединственошћу. Међутим, у случају Србије и Црне Горе, како је раније приказано (двочлана федерација, огромне разлике у величини територије, броју становника, и др.), чак ни прави, аутентични федерализам није прихватљиво решење за заједнички живот. Он то не би био ни у случају присаједињења других српских земаља Србији и Црној Гори (вишечлана федерација), с обзиром на реликте бившег федеративног уређења социјалистичке Југославије, испољене у схватањима данас владајућих странака и неких других да Србија и Црна Гора имају „своје“ државе са шефовима тих држава (председницима република) и свим другим атрибутима правих држава, што се може наслутити као тежња и у појединим другим српским земљама. Задржавање, односно успостављање такве структуре уређења са „државама“-чланицама (федерализам) олакшало би даље развијање и јачање идеје „државотворности“ сваког од делова српског народа, затварања у сопствене границе, веће разједињености и сл.

Остаје, дакле, да се закључи: по свему судећи, јединствена држава са развијеном (класичном) политичко-територијалном аутономијом представља у данашњој историјској ситуацији најбољу формулу заједничког живота Србије и Црне Горе, а затим и, с њима уједињених, осталих српских земаља. То је формула која обезбеђује јединственост српског народа у целини, али и, како је раније речено, очување разноврсности које постоје у њему. Одривање од „своје“ државности у Србији, односно у Цр-

<sup>9</sup> Гастон Бергер: „Федерализам је једноставна формула која допушта поштовање различитости уз обезбеђење јединства“ (*Introduction psychologique et philosophique aux problèmes du fédéralisme*, у књизи »Le fédéralisme«, изд. »Presses Universitaires de France«, Paris 1956, стр. 28. Вид.: Слободан Јовановић, *Држава*, књига прва, изд. Геца Кон, Београд 1936, стр. 284 и д.; Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, изд. Савремена администрација, Београд 1973; и др.

ној Гори, и спречавање могућног развоја неке државности на неком другом простору где живе делови српског народа, створило би основ за стварање јединствене државности целокупног српског народа у јединственој држави.

*Pavle Nikolić*

## FROM QUASIFEDERATION TO A UNITARY STATE

### — Summary —

1. Having in mind the fact that all the federations consisting of only two constitutive parts could not survive and that it is impossible for such a federation to meet the principles of an authentic federalism, the author has come to the conclusion that a two-member federation is prone either to confederalism or centralism. Furthermore, there is even a stronger tendency of its disintegration.

2. The authors of the Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia have not avoided the dangerous consequences of the national policy of the former regime. On the contrary, the Constitution has promoted and confirmed that policy, accepting the AVNOJ division (i.e. two separate nations). Thus, Federal Republic of Yugoslavia exists as a federation of two national states of a single nation. In that way, the roots of a common state of Serbs and Montenegrins, originating from the unification of Serbia and Montenegro (Resolution from 1918) have been completely eradicated.

Although formally qualified as a federal state according to the 1992 Constitution, the Federal Republic of Yugoslavia has been established as a hybrid state, i.e. federal — confederal state. Such a system does not have a chance to reach the essence of an authentic federalism — a balance between the independence of the federal units and a unity of the federal state. This organization has enabled the centres of power to remain in the republics and the federation has practically lost the status of a separate and sovereign subject able to perform its functions independently. This has created conditions for the envy and rivalry of the two members, as well as ground for their disagreements, misunderstandings etc. The cooperation of the two ruling parties in the republics has been a certain obstacle for such occurrences for the time being.

3. The author thinks that a real unification of Serbia and Montenegro, deprived of the false attitudes of the national policy applied by the former regime, must be established in quite a different way, within a system that will provide both the affirmation of unity of a single nation and the affirmation of the special characteristics of its constitutive parts. In this way it would be possible to enable the full expression of national identity in all its aspects and differences, especially in the fields of culture, traditions, customs etc. Such a system would be a basis for unification of other Serb territories with Serbia and Montenegro.

It would be a unitary state with a developed (classical) political-territorial autonomy (constituted of 7 to 11 provinces).