

*Проф. др Вучина Васовић*

## ИЗНАД ИЛИ ИЗМЕЂУ ФРАКТУРАЛНОГ ФЕДЕРАЛИЗМА И УНИТАРНОГ РЕГИОНАЛИЗМА

Више је јаким разлога за избор теме коју је организатор ставио на расправу. Прво, нови планетарни мега-трендови, губање и „тумбања“, који снажно утичу на судбину многих, посебно мањих друштава и средина. Друго, промене у екс-социјалистичким земљама, посебно у Средње-источној Европи, и њихов утицај на стање и промене у Југославији. Треће, тематика вертикалне димензије друштвеног и државног уређења, која је сама по себи толико сложена и проблематична да представља довољан разлог за расправу; актуелност избора је знатно појачана специфичношћу или куриозитетом који је у наслову извучен, а рекло би се и подвучен, као федерација са две неједнаке јединице. Четврто, прилично распрострањено мишљење, односно уверење, које постаје све активније и организованије, да је дошло време за отварање и коначно решавање српског односно црногорског националног питања заслужује посебну пажњу. Имају ли се у виду не мале тешкоће, па и криза, у остваривању досадашњих пројекта и праксе федерације, разлози за расправу постају још уверљивији.

Формално гледано, два од ових разлога су „спољне“, а три „унутрашње“ природе. У практичном животу савременог света, који по много чему представља и „планетарно село“, спољни и унутрашњи разлози односно околности су толико повезани и испреплетени да их је тешко разлучити и измерити.

Све ове околности представљају, дакако, и изазове с којима се суочава и на које треба да траже одговоре савремено југословенско друштво. У склопу тога поставља се и питање: каква треба да буде политичка организација — систем југословенског друштва, посебно његово државно уређење које би било спремно и способно да одговори на те изазове. Какву све форму полити-

чке организације — система, па и државног уређења може да издржи односно поднесе југословенско друштво, с обзиром на природу посебно његову хомогеност односно хетерогеност. Има ли поузданих критеријума на основу којих је могуће објективно просуђивати историјску ваљаност и домашаје одређених решења односно „модела“ државног уређења? И више од тога: могу ли се одговори на нека глобална политичка и државна питања тражити само у равни државног уређења, па ма каква форма тог уређења била: конфедеративна, федеративна или, унитарна. Ако је федерација она оптимална или прихватљива формула за решавање неких кључних проблема, онда се поставља питање: каква та федерација треба да буде. Шта је то заправо федерација, па у склопу тога и југословенска федерација са две федералне јединице? Је ли двочланост југословенске федерације по својој природи заиста специфичност која заслужује посебан третман, статус и имплементацију, или само алиби који ће нас опет држати мимо света и светских стандарда, односно начин да сами себи поново бацимо „коску“ коју ћемо глодати неколико наредних деценија.

Било би исувише претенциозно и илузорно очекивати да се у једном кратком прилогу може шире и дубље говорити о свим релевантним питањима ове сложене проблематике. Стога ће овде бити дотакнуто више телеграфски и елементарно, у виду теза, само два круга питања: први круг је посвећен тражењу и пројцирању ширег идејног и системског оквира југословенске федерације; друга група питања је усмерена на експликацију разлога за одређени модел федеративне опције.

### *1. Филозофско-системско утемељење југословенског федерализма*

Дубље разумевање и утемељење југословенског федерализма претпоставља и захтева његово историјско односно контекстуелно, концептуолошко и системско профилирање и димензионирање. Не улазећи дубље у ова сложенa питања, овде ће бити изнето само неколико теза.

Кад је реч о историјском и контекстуелном захтеву, ваља имати у виду неколико ствари. Прво, треба истаћи чињеницу да се свет налази не само на крају века (*fin de siecle*), већ на крају једне епохе или на епохалној прекретници сличној оној на прелазу из феудалног у ново доба. И данас, у време информатичке и пост-индустријске револуције, као и у време одбацивања птоломејског система пре више векова, пољулан је цео поредак: космички, друштвени и индивидуални. И данас је неколико човек, као и онда, како би рекао Џон Дон, изгубио чврсте референтне тачке; његова земља је постала бедна љуштура која кружи пространством. И у овом, као и у оном времену расклиматаних

друштва, држава и породица, живот је постао важан само као индивидуално односно лично уживање.

Треба имати у виду да је време великих историјских промена и време нових искушења и изазова који не погађају све земље и све људе једнако. По својој објективној снази и величини, Југославија припада врсти земаља које су препознатљивије по ономе што им се ради или шта их сналази, него по ономе што оне саме раде; више по учешћу у последицама, него по учешћу у стварању и моделирању промена. Размере и брзина промена су такве да су постојећу ситуацију учиниле не само тешко управљивом већ и тешко разумљивом. Јачина потреса пореметила је не само постојећи ред ствари и односа већ и сва мерила и мерне инструменте. Оно што може бити нешто јасније јесте чињеница да о свему томе могу мање да знају и кажу интелектуалци односно научни посленици-аналитичари или обични смртници него савремени планетарни врховници и „наоружани пророци“.

Ако дијагнозе и прогнозе неких добро обавештених и утицајних политичких теоретичара и аналитичара, да ће се убудуће „главни конфликти глобалне политике дешавати између различитих цивилизација“,<sup>1</sup> или између „запада и неколико исламско-конфучијанских држава“,<sup>2</sup> онда разлога за забринутост балканског тла има на претек. Ови токови мишљења и догађања имају посебну релевантност за Југославију, јер се управо на њеном простору као „рубном“ подручју укрштају и преплићу, па у неку руку и „заокружују“ одређени цивилизацијски ентитети. Проблем постаје још сложенији ако се узме у обзир да у овом спштем груписању и динамици, вема често, првенство имају етничко-религијски кругови, посебно њихова већ конституисана и све активнија фундаменталистичка језгра. Треба ли уопште наглашавати да је потребно много политичке мудрости и вештине да би се једно друштво могло носити и управљати динамиком ових великих гигања.

Како се овом приликом не може говорити о некој широкој стратегији суочавања са постојећим изазовима, треба бар подсетити на неке моменте или захтеве о којима би требало водити више рачуна. А оно што би у већој мери требало нагласити јесте следеће: Уз све друге хуманистичке и демократске захтеве, уз сва ужа или ширира економска и регионална груписања, потребно је водити рачуна о очувању и развоју државе као цивилизацијске творевине. У новијим издашним замислима стварања ширих регионално-економских, одбрамбених, културно-цивилизацијских творевина, и Американци и Немци и Французи и Енглези врло добро знају шта је њихов државни интерес, докле он сеже и, нарочито, где је његов доњи праг. Нема јачих раз-

<sup>1</sup> Huntington P. S. »The Clash of Civilizations?«, Foreign Affairs, 1993. Summer.

<sup>2</sup> Maiek A. A., The Making of the New World, Paper presented to: Seminario sobre el mundo actual. Mexico, 16—17. Dec. 1993.

лога да се Југославија не угледа, у много чему, управо на те развијене демократске државе. У свему томе, подвлачимо још једном, треба више следити њихову праксу и њихов однос према себи односно својој земљи, него њихове савете другим, мањим земљама. Само ако постоји држава може постојати и одговарајући облик демократије и одређени облик државног уређења. Жал за бившом Југославијом мора се коначно преболети. Нова Југославија односно људи у њој морају се ослобађати комплекса мушка увређеног напуштањем жене у чију верност није сумњао. Уз сву отвореност за нове опције, држава и демократија се морају правити од оног што постоји.

За успостављање и развој одговарајућег модела политике и политичког система, чини се, пожељно је нешто прецизније разлучити појмове државе, демократије и државног уређења и њихове међусобне односе. Нејасноће или збрка у концептуолошкој равни ствара касније низ невоља и уређивању и функционисању сложенијих политичких односа и институција. Државу не треба идентификовати са формом политичке организације. Она није ни демократија ни федерација односно унија сама по себи, мада то може бити и једно и друго. Држава није ни само организација принуде, већ у неку руку политичко биће једног народа у ширем смислу, доњи или задњи праг његове колективне одбране и заштите. Она је цивилизацијска творевина и у том својству средство одбране појединца од власти и других облика насиља, али и средство власти у ограничавању појединаца који угрожавају слободу народа. Она је трогенерациска творевина која се ствара вољом и борбом народа у дужем историјском трајању и стога се она не може редуковати само на преговарачку процедуру и добру вољу односно једнократну одлуку једне генерације преговарача. То, наравно, не значи да је држава нека трансцендентна категорија, недодирљива за текуће односно актуелне генерације политичке елите. То само значи да се свака актуелна политичка елита мора према основним државним питањима односити одговорно и водити рачуна како о тренутним тако и о дугорочним односно стратегијским интересима народа и људи који живе у тој држави.

Демократија је облик и начин организовања политике и државе који гарантује да се легитимна државна принуда не претвори у своју супротност, већ да служи слободном животу и развоју човека и друштва. Институционални дизајн, статус и распоред „фигура“ односно актера на демократској политичкој табли могу бити различити. Федерација је само једна димензија или вертикална раван државне структуре.

Федерација јесет и мора бити држава, а држава не мора бити федерација. Није свака федерација демократска, а унија може бити демократска од федерације. Уједињено краљевство односно Велика Британија је по много чему демократичнија од

немачке федерације. Начелно, могло би се рећи да ће при једнаким другим околностима вишенационална или вишеконфесионална заједница односно држава бити више демократска ако је федеративна него ако је унитарна. Штавише, федерализам може бити шанса демократије нарочито у великим и сложеним државама и заједницама или у специфичним историјским околностима и констелацијама снага.

Отворен, стабилан и демократски политички систем тражи и претпоставља одговарајућу синхронизацију одређених принципа и равни односно страна политике и политичког система. Тако се морају усагласити одређене супстанцијалне равни политике, пре свега факат постојања државе или државне заједнице са формама њеног постојања односно са формом политичког режима или државног уређења. Држава и демократија су сложени појмови и ентитети и у њима се налазе нека ограничења државног уређења, без обзира да ли је реч о конфедерацији, федерацији или унитарној држави. Расправе око облика државног уређења могу да, мање или више, пренебрегавају демократију али не и државу. Факат постојања државе и начелна опредељеност за демократију утичу делимично и на карактер односно форму државног уређења. Гурањем проблематике државног уређења у први и једини план расправе не ретко се потискује тематика држава њихово решавање. Расправе око државног уређења користећења као централног и у неку руку примордијалног или прелиминарног питања врши се померање одређених проблема са морфолошке у супстанцијалну раван, боље рећи у дубину историје и онтологије. Тиме се проблеми само компликују и знатно отежава њихово решавање. Расправе око државног уређења користе се као повод да се стално и изнова покрећу питања смисла и могућности заједничког живљења, односно питања судбине и смисла постојања заједничке државе. Оваква логика и приступ прете да друштво и грађане држе више у хоризонту и психози преживљавања и судбине, него у хоризонту демократије и развоја.

Разликовање ова три плана или равни уређивања политичког система једног друштва омогућава да се лакше схвати и димензионира питање које стоји иза наслова. А то питање гласи: је ли могућа и како је могућа двочлана федерација у условима толико фактички неједнаких федералних јединица. Ситуирање овог питања у шири контекст државе и демократије смирује донекле цео проблем и своди га на средњу раван политике и теорије. С друге стране, овакав приступ ослобађа искушења пароксијализације теме, односно њеног затварања у ограничено искуство локалне специфичности. Специфичност може бити и олакшавајућа околност, а не само нешто што нужно компликује или отежава налажење адекватних решења.

## 2. Конфедерација, федерација или унитарни регионализам

Већ је истакнуто да стицај епохалних односно историјских, спољних и унутрашњих околности, посебно одређени распоред снага на светској политичкој сцени, држи мање или више, потенцијално или ефективно, стално отвореним питање државног уређења у једном кругу односно скупини земаља. Опције које се нуде или намећу јесу добро познати или донекле модификовани и иновирани модели конфедерације, федерације или унитарне државе. Југославија несумњиво спада у круг тих земаља и стога своју развојну стратегију и модел система мора прилагођавати тој контекстуелној чињеници. То практично значи да треба очекивати да ће у Југославији на дужи рок бити присутне како конфедеративне тако и федеративне односно унитарне опције. За адекватно опредељење односно избор одговарајућег решења, потребно је, поред осталог, сазнање о последицама које су производили поједини облици државног уређења у компаративној пракси. За нас су у свом тренутку најинтересантнија и најзначајнија искуства и идеје које су стваране после конституисања модерне државе и обогаћивани у неколико етапа од Лајбница, преко америчког стваралачког и иновативног подухвата „очева“ америчког устава до новијих теорија и пројеката државног уређења. Овде ће укратко бити изнети само неки аргументи односно дазлози за и против појединих облика државног уређења.

### а. Конфедерација или федерација

Прво нека буде нешто речено о томе како стоји са дилемом конфедерација или федерација. Ово питање-дилема је актуелизовано, а чини се и заоштрено до крајњих консеквенци у готово свим экс-социјалистичким федерацијама. Историја ове тематике даје доста релевантног материјала, а оно што је најинтересантније и што се као поука намеће за све оне који траже конституисање модерне демократске државе и политичког система јесте негативно искуство и контрааргументација конфедерације. При томе, ваља правити разлику између критичара конфедерације који су присталице федерације од оних који су присталице унитарне државе. Овде ће бити изложена што је могуће више аргументација против конфедерализма која долази од заступника федерализма, иако то није увек лако постићи. Могло би се рећи да део критике упућене конфедерализму важи и за неке форме федерализма односно псеудо-федерализма. Пре него се пређе на ту критику, није на одмет подсетити да се овде под конфедерацијом разуме пре свега савез држава или државни савез у коме је савезна власт изведена а не изворна и „чиме је делегати које су наименовале владе посебних држава и који гласају по обавезним упутствима“. Начин одлучивања у конфедера-

цији је једногласност, а одлуке обавезују само владе а не народ посебних држава. „Тек кад их у свакој посебној држави домаће власти нареде, оне постају обавезне и за тамошњи народ“.<sup>3</sup> Приговори или замерке конфедерализму могу бити нешто шире односно општије и оне које су више практичне и конкретне.

Од општих замерки четири заслужују посебну пажњу.

Прво, конфедерација је заснована на погрешној антрополошкој премиси. Анализирајући негативно искуство кризног времена конфедерације, Вашингтон је на крају признао грешку у првим корацима стварања америчке заједнице, грешка је била у сувише лепом мишљењу о људској природи која је стајала у основи конфедерације. Кратко конфедеративно искуство је показало да природа и развој човека траже друкчију политичку заједницу. Ако жели да обезбеди одговарајући развој човека и друштва, политичка заједница односно држава мора да располаже одређеном количином друштвене енергије односно силе. „Без употребе принудне силе, каже Вашингтон, људи неће прихватити ни извршити мере које су на најбољи начин срачунате на њихово добро“. На питање зашто је државна власт потребна, Хамилтон одговара у сличном тону: „Зато што није могуће без принуде потчинити људске страсти заповестима ума и разума“. Двеста година касније Џон Пламенац почиње своју књигу о демократији критиком Далове основне теоријске и плуралистичке премисе да људи најбоље познају своје интересе и да их стога они могу и најбоље артикулисати и остваривати.

Други аргумент против конфедерације истиче да она нема довољно ни снаге ни институционалних механизма да обезбеди стабилност и сигурност појединаца и друштва. Другим речима, конфедерација није у стању да пружи и гарантује сигурност грађана од унутрашњих и спољних опасности. И кад има одређена овлашћења, конфедерација нема начина да их остварује. То може постати извор многих тензија и сукоба.

Треће, конфедерација не може бити активна покретачка или иновативна снага друштвеног и демократског развоја посебно модернизације.

Четврто, конфедерација није економична.

Од конкретнијих примедаба, које се крећу великим делом у равни расподеле надлежности између појединих нивоа у вертикалној организацији државне власти, ваља поменути следеће. Пошто се, у склопу тога, Медисонови и Хамилтонови аргументи чине посебно вредни, настојаћемо да распоредом односно редоследом аргумената односно контрааргумената сачувамо њихову интегралност.

У основне мане конфедерације Медисон убраја прво материјалне проблеме и недостатак средстава без којих је немогућ опстанак било које политичке заједнице или државе. Лабава за-

<sup>3</sup> Јовановић С., *О држави*, Београд 1922.

једница, без довољно овлашћења и моћи да створи или поседује своја изворна средства, стално се суочава са чињеницом занемаривања или игнорисања њених захтева за средства која треба да пристижу од појединих државица. Стога је држава односно власт без средстава не само крхка и без моћи већ и без повјерења и без достојанства.

Друго, у конфедеративној заједници поједине државе лако прекорачују своја овлашћења, а пренебрегавају овлашћења савеза.

Треће, конфедерација, али и слаба федерација или псеудо-федерација, немају начина и моћи да зауставе или онемогуће мање или више стално кршење опште конфедеративног уговора.

Четврто, конфедерација нема средстава и начина да онемогући прекорачења овлашћења појединих држава у њиховим међусобним односима.

Пето, конфедерација није способна да делује у заједничким пословима.

Шесто, конфедерација нема довољно снаге да се супротстави насиљу и побунама, те према томе представља слабу гаранцију устава и закона. Ова замерка у новије време добија још више на значају. И голим оком може се запазити да многе, а нарочито мале или минијатурне државе нису у стању да се носе са раширеним злом криминала разне врсте, посебно са оградцима снажних пунктова међународних глобалних кримино-мафијашких пара-система, који су јачи и боље организовани од многих нација и држава. Ко може да тврди да при оваквом развоју догађаја и неке екс-социјалистичке земље неће постати, по узору на Колумбију или неке друге латино-америчке земље, погодне да се по њима мање или више неконтролисано крећу и харају не само разне кримино-мафијашке формације већ и по пар стотина разних врста пара-војски различитих смерова и учинака.

Седмо, конфедерација, по природи ствари, није оријентисана нити способна да предвиди и гарантује санкције за кршење закона.

Најзад, осмо, конфедерација је повољан оквир за стварање прекобројних и често променљивих закона.

Уз ово, могло би се додати и следеће. Девето, конфедерација замрзава и подстиче поделе.

Десето, конфедерализам се усмерава и ограничава на интер-елитну комуникацију и тако отежава или онемогућава непосредну комуникацију грађана и глобалне политичке заједнице. А онамо где нема непосредне комуникације грађана односно појединаца и целине државе односно политичке заједнице, тешко је очекивати да постоји политички идентитет грађана.

Једанаесто, онамо где нема глобалне државе односно централне власти, питање унутрашњег политичког устројства постаје небитно или мање важно. У ствари, конфедерација маргина-



лизује или суспендује не само пројект или поредак већ и тематику демократије. Каквога смисла има расправа око парламентарног или председничког система, односно око републике или монархије, ако не постоји адекватан државни оквир односно држава. Какву сврху имају избори или партијски систем у држави и друштву у којима парламент нема политичког значаја или значи веома мало. У ствари, уређивање глобалне хоризонталне равни власти и уопште политичких институција нема много смисла ако нема одговарајуће односно стабилне вертикалне осе организације власти и ако се глобални поредак стално пита за смисао свог постојања, а не за форму или начин постојања и могућност даљег развоја. У конфедералном систему тешко је очекивати успостављање и функционисање ефикасног и демократског парламента и парламентаризма. Добре примере за то дружају конфедеративна искуства САД, СССР и раније Југославије (Устав од 1974. имао је знатно конфедеративних елемената). Парламент односно Конгрес је у Конфедерацији, како је Хамилтон истицао, тело не само без моћи већ и без мудрости. Исто тако, конфедерација није повољан оквир за деловање суда, а без суда нема спровођења закона, па према томе ни државе. „Закони, упозоравао је Хамилтон, представљају мртво слово на папиру без судова који их тумаче и одређују њихово право значење и деловање“.<sup>4</sup>

Дванаесто, конфедерација је повољан оквир за јачање националне хомогенизације, егzekутиве и опресивних апарата у појединим државама. Није искључено да у одређеним околностима конфедерација може да подстиче милитаризацију у појединим државама.

Тринаесто, јачање репресивних апарата и милитаризације иде најчешће на уштрб слободе појединаца односно грађана, а државни савез нема одговарајући начин и инструменте да заштити слободу и права грађана. Треба, такође, имати у виду да није само јака власт извор неслободе и ауторитаризма, односно тоталитаризма. Исто тако, слаба власт може бити разлог или извор неслободе или активне тираније. Берк је с правом упозоравао да „ништа не постаје толико неправедним и тиранским колико таквом постаје нејака владавина“.<sup>5</sup> Из ширег демократског ракурса посматрано, треба приложити још један важан аргумент против конфедерације. Наиме, у конфедерацији је појединац препуштен евентуалној самовољи локалне власти, јер не постоји централна власт која би била у стању да је контрабалансира или ограничи.

Четрнаесто, у вези с претходним треба рећи и то да конфедерализам отежава конституисање и консолидацију демократског поретка или, како би Медисон рекао, републиканског уређења

<sup>4</sup> Federalist, № 22.

<sup>5</sup> Burke E., *Reflections on the French Revolution*, Penguin Books, London, 1969.

једне просторно велике земље. То су били, може се рећи, основни разлози који су врло брзо и одлучно определили политички релевантну већину Американаца за федерацију.

Петнаесто, конфедерација, као ни сувише слаба федерација, нема довољно снаге да буде адекватна потпуну дубљим променама или радикалним реформама у кризним или прелазним периодима одређених друштава. То је данас видљиво из искуства дојучерашњих социјалистичких, а сад већ пост-социјалистичких земаља. Тешко је очекивати успешније радикалне реформе кључних друштвено-економских и политичких односа без стабилне и конституисане глобалне политичке власти.

Шеснаесто, конфедерација, пре или касније, води стварању ауторитарних језгара у републичким центрима појединих држава који манипулацијом и вештим пребацивањем са једног односно конфедеративног или квази-федеративног колосека на други „нижи“ колосек могу избегавати или пребацивати одговорност са себе на другог. У ствари, конфедерализам, као и њему близак псеудо-федерализам, дозвољан је оквир за стварање и деловање система плуралистичког монизма или полиархије у чијим средиштима стоје снажне и монолитне патерналистичко-клијентелистичке котерије. Привлачан за један део простора пост-социјалистичких земаља, пре свега због снажног таласа национализма који се на чудан начин меша са меркантилизмом и неолиберализмом, овакав систем може бити снажна брана успостављању правне и демократске државе. Он постаје извор нових тензија и противречности тиме што, с једне стране, фаворизује заступнике конфедерализма, а, с друге стране, активира заступнике федерације или унитарног уређења на отпор или борбу против конфедеративног уређења.

Седамнаесто, за разлику од федерације, конфедерација сужава простор живота и рада појединаца тиме што ограничава могућност лаке сеобе из једног у друго место, са једног на друго радно место у оквирима исте државе.

Осамнаесто, има држава односно федерација, међу којима је можда и Југославија, у којима би вероватно после евентуалног преласка у конфедерални облик уређења покрети односно партије за поновно успостављање федерације или јединствене државе, били међу најјачим политичким групацијама. У таквим условима тешко је говорити о стабилном демократском систему.

Најзад, није на одмет подсетити да је у новије време последњи примерак конфедерације постојао пре више од сто година у лицу Немачког савеза од 1871, осим ако се Европска заједница односно Унија не уброји у конфедерације. Новији експерименти са широм југословенском и свјетском конфедерацијом досад су само потврдили ранија искуства са конфедерацијом.

Конфедерацији се знатно приближавају разне врсте козметичке односно фасадне или терапеутске федерације, каква је делимично била и југословенска федерација од или по Уставу 1974.

до свог распада. Снажна конфедеративна инспирација врха власти и конфедерални склоп највиших институција власти нису имали реалних контрабалансирајућих механизма.

Треба имати у виду да су пре коначног одбацивања конфедерализма, односно избора федерације, Амераканци добро проучили шире компаративно искуство са конфедерацијом. „Оци“ америчког устава и система, као и њихови помагачи, пажљиво су претресали искуства старих конфедерација у Грчкој, Немачкој, Швајцарској, Низоземској, односно Холандији и Белгији. Уз то, утемељивачи устава једне велике земље врло су добро знали да судбина једног концепта односно пројекта зависи не само од његовог апстрактног квалитета већ и од адекватне имплементације и спремности да се он промовише и прихвати односно спроводи од грађана САД. Није стога случајно што је сенатор William H. Seward још 1850. истицао да је Устав САД у ствари Устав народа — људи САД. Нешто касније, судија Н. А. Blackman тврди: „Наша . . је република схваћена у смислу врховне власти и створена прво и највећим делом од грађана а не од суверених државица“.

Од коначног избора федерације односно напуштања конфедерације, клатно америчког федерализма кренуло је полако али сигурно према супротној страни, односно централизацији. Ако је тачно да је федерални систем пролазио метаморфозу од једног углавном дуалног федерализма у 1790. према оном који је ближи унитарном систему са Конгресом који делује као централна власт у неколико подручја која су традиционално у надлежности и одговорности државица, ипак се не може рећи да овај тренд развоја није имао упоришта у основним замислима „отаца“ америчког устава. Другим речима, нама не изгледа сасвим тачна интерпретација по којој је база федерализма, према замислима утемељивача америчког устава, била у државицама, а не у народу односно грађанина САД.

Нама изгледа да величина америчког подухвата почива највећим делом баш у томе што је настојао да у једном пакету и истовремено пројектује и решава питање државе, демократије и федерације. Интегралним пројектом политичког система односно државе и демократије, они су успели да „укроте“ или смире ону најдинамичнију и најактивнију релацију — фактор политике који је смештен у вертикалној димензији политичког система односно државне организације. Није случајно ни то што се и у самом Уставу распоредом грађе и на друге начине вертикална димензија државне организације брижљиво димензионира и поставља у шири склоп принципа и институција. Уз то, федерација није само државни савез већ и демократска заједница људи. У суштини, државно уређење је само део ширег државног и демократског ткива САД.

Приступ твораца односно „очева“ новијег совјетског и најновијег руског Устава боље рећи „Раз-Устава“ био је различит, у

много чему и супротан од америчког. Разлика између америчке и руске школе и праксе је у томе што је прва још на самом почетку уочила и предупредила, а друга није уочила ни пошто је искусила дезинтеграциона и разарајућа дејства конфедерације. Тешко је разумети како се уопште могло десити да велики део политичке и интелектуалне елите једне старе и моћне државе, и после распада промовише и прописује оно што је великим делом довело до распада и што су Американци, посебно Хамилтон, још пре двеста година утврдили као основни разлог кризе америчке конфедерације односно заједнице. Основне грешке совјетског односно руског приступа су двоструке. Прво, у томе што је, свесно или несвесно, проблематика вертикалне равни хипертрофирана и тако бацила у засенак све остале слојеве горуће проблематике друштва и државе. Други промашај је у нечему сличном ономе што је Медисон критиковао у случају Немачке. Наиме, Медисон је критиковао „погрешан принцип на коме је заснована немачка конфедерација, а који се састоји у томе: што су јединице суверене; што своди највише политичко тело само на представништво суверена, а немачку империју на тело без нервних система које је неспособно да управља сопственим удовима; што законе усмерава само према сувереним телима а не према појединцима и што је несигурно пред спољном опасношћу и стално потресано унутрашњим превирањима.

Совјетска односно руска политичка мисао се, нарочито у новије време, претерано бавила конфликтима на начин који карактерише наивно уверење да су конфликти углавном или највећим делом резултат недовољног знања односно незнања како да се дају научне прогнозе конфликтних зона и успостављају одговарајући механизми постизања сагласности. Наивно се веровало да ће уставно признање суверености појединих националних држава, које улазе у састав СССР, бити она основна консенсуална и гравитациона снага будуће совјетске заједнице и државе. Тако многи совјетски теоретичари и писци наглашавају значај суверенитета појединих федералних јединица, а прилично занемарују суверенитет опште заједнице.<sup>6</sup> Овакви тонови, током 1990. и 1991. налазе израза у преокупацијама са нултом опцијом великог дела политичке и интелектуалне елите. Врхунац овог тока догађаја представља Закон о поретку решавања питања за излазак република из СССР. Овај закон је, чини се, не само наговестио већ и означио почетак краја СССР као државе. Оваква логика „развоја“ СССР пренета је и на поједине републике. Слични проблеми суверенизације савезних република ће се касније јавити и унутар бивших савезних република. Тешко бреме суверенизације разних и бројних јединица остаје и данас једно од

<sup>6</sup> Манов Н. Б., *Правног государство и советский федерализм, Советско государство и право*, 1991/1, стр. 4; Бутенко А. П., *Иночуждаемый суверенитет*, Правда, 1990, 1. окт.

најтежих питања Русије. Док су државне институције бројне и асоцијације за мир и решавање конфликта, од Руског комитета за мир до Асоцијације конфликтолога Русије, разрађивали стратегије постизања консензуса у немирним зонама и писали споразуме о заједничком животу односно раздруживању или делили ламјатке-подсетнике за решавање напетости, разбеснели пламен конфликта се ширио и гутао иначе танке нити заједничког живота и државе. СССР ће остати забележен као један од ретких примера земље у којој је сам политички врх, из незнања или из других разлога, здушно склапао и промовисао формулу сопственог распадања.

### *б. Федеративно или унитарно уређење*

Аргументи против конфедерализма или против сувише лабаве федерације, односно фрактуралне конфедерације, која само маскира или клизи ка конфедерацији, не ретко померају клатно расположења и коначног избора према унитарном уређењу. У прилог унитарног уређења наводе се многи разлози и о њима овде неће непосредно бити говора првенствено због ограничености простора. Можда за ову прилику може бити од користи подсетити на онај добрим делом сумарни аргумент у прилог унитарног уређења који истиче да такво уређење може бити поузданија и чвршћа гаранција опстанка од федерације или конфедерације у условима великих противречности и сукоба, у чијим вртлозима нестају мањи и нејаки. Јединство се ту намеће као израз или основа опстанка и развоја, а не као ауторитарни изговор или средство манипулације. Без обзира на разложност, и јачину истицаних аргумената за унитарно уређење, нама федеративна опција изгледа прихватљивија за нека друштва у одређеним историјским ситуацијама или констелацијама снага. И кад је реч о садашњој Југославији, разлози за федерацију делују уверљивије од оних за унитарно уређење. Овде ће бити изнето само неколико таквих разлога.

Прво, ваља имати у виду историјске разлоге. Они су мање или више познати и нема потребе да се овде шире излажу.

Друго, тешко је очекивати да федералне јединице, било у двочланој или у вишечланој федерацији, пристану на статус нижи од онога који су имале и на који су навикле без већих отпора и конвулзија. Не иде се добровољно са више на мање. Тешко је и замислити да би се, било која реалистична политичка снага, посебно политичка партија са већим политичким амбицијама, усудила да јавно заступа унитарну опцију у садашњој ситуацији чак и кад би искрено и интимно била опредељена за њу.

Треће, захтеви за унитарним уређењем могу у одређеним ситуацијама подстицати сепаратистичке тенденције и снаге посебно у мањим федералним јединицама. Није искључено да изве-

сни сепаратистички притисци у мањој федералној јединици долазе и из одређеног ширег спектра политичких снага које немају сепаратистичке намере, већ само желе да сепаратизам користе као контрабаланс унитаризму. Престанком унитаристичких претњи које долазе из већих федералних јединица престала би ова врста сепаратистичких притисака. Но, и овај превентивни или компензирајући односно реактивни и вођени сепаратизам зна да буде ћудљив и неконтролабилан, те га не би требало тако олако потезати. И он као стварни и изворни сепаратизам може имати далекосежне последице без обзира на могуће демократске инспирације које га покрећу. Све то може да отежава природне токове интеграције и комуникације у једном здравом и демократском друштву.

Четврто, не би требало олако прелазити преко чињенице да се највећи део народа у Црној Гори изјаснио за федерацију. Овде се, дакако, може поставити низ питања, али се у то засад не може улазити. И кад не обавезује заједничку државу, јавно исказана воља народа заслужује респект и није без сваког утицаја.

Пето, најјачи аргумент унитарног регионализма по коме би такво уређење допринело решавању косовског проблема могуће је сагледати и у другом светлу. Наиме, није сигурно да би одређени модел унитарне регионализације са знатним степеном регионалне аутономије допринео решавању косовског питања више него одговарајући модел федерације. Албански сепаратизам на Косову има посебне мотиве и разлоге и његова природа и крајњи циљеви неће пресудно зависити од врсте уређења ни у Југославији ни у Србији. Поред тога, крупнија регионализација, са знатним степеном аутономије, региона може у одређеним околностима, нарочито у условима плимe односно маније суверенизације, да подстиче прво аутономистичке, а затим шире политичке па и државотворне аспирације појединих региона. Дозирана претња суверенизацијом могла би да буде значајно манипулативно средство или преговарачка карта у рукама региона. То би могао да буде нови неочекивани извор тензија и сукоба. Уз то, и кад би се успоставио одређени модел унитарног регионализма и Црна Гора постала један од региона, није много вероватно да би она у пракси пристала на знатније мањи степен самосталности у низу подручја од онога који је већ имала. Због тога је вероватно да ~~се~~ Црна Гора, бар донекле, „штрчала“ изнад црте регионалне „нивелаације“. То би могло да изазове двоструке реакције других региона. Једне би се манифестовале у настојањима и захтевима да се Црна Гора мало „скрати“ или спусти и тако изједначи са другим регионима; друге би се огледале у тежњи, бар појединих региона, да се мало „дигну“ или добију исти односно сличан степен аутономије као и Црна Гора. Дакле, пре или касније, и у оквиру унитарног регионализма отворило би се питање „посебног статуса“ Црне Горе.

Шесто, федерација представља шири и, чини се, повољнији оквир за консенсуално праћење заједнице, а самим тим и чврћи основ њене легитимности од унитарног уређења. Она је отворена заједница и зато представља атрактивнији оквир за укључивање субјеката који буду желели да постану чланице федерације.

Седмо, федерација је адекватнији модел решавања неких мањс или више објективних противречности у релативно неразвијеним друштвима. Једна од таквих је и противречност између захтева за ефективном модернизацијом, која претпоставља одређени степен централизације и економских извора, с једне стране, и ограничених економских могућности земље, с друге стране. Прети опасност да и добро организована држава, у танушним економским условима, остане не само без стварне моћи и без достојанства. Разлози за неуспехе такве државе траже се најчешће не у општим економским условима, већ у степену централизације. Унитарно уређење још више заоштрава ову противречност. Стога је, чини се, боље у таквим условима поделити одговорност између појединих нивоа или субјеката државне организације за вођење заједничких државних послова.<sup>7</sup> Ова противуречност је присутна и у Југославији, а у условима санкција постаје посебно деликатна и сложена.

Осмо, федеративно уређење пружа шире могућности за иновативност и експериментисање. Проба неких државних активности и иновација је лакша и јефтинија ако се одвија у једној федералној јединици, него на целој територији глобалне државе. Америчко искуство показује да су неке значајне и корисне новине прво уведене у појединим државицама, а касније преузимане у другим државицама односно федерацији.

Девето, федералистички плурализам пружа адекватнији оквир и веће могућности да се задовоље тежње, интереси и аспирације потенцијалних или ефективних елитних кругова друштва. Ово је значајно из два разлога. Прво, зато што даје шансе већем броју људи да се огледају у сфери политике и управљања. Ову предност још Лајбниц је добро уочио о изразио овако: „Није ли мноштво владарских дворова дивно средство помоћу кога се пуно људи може истаћи који би иначе морали лежати у прабини. Где је један неограничени поглавар ту само мали број њих има удела у управљању, од чије милости морају сви живети“.<sup>8</sup> Друго, постојање два спрата или два нивоа државе омогућује више политички релевантних места, а тиме и намештење већег броја политичких аспираната. Без Југославије односно федерације постојала би у свакој од садашњих република, бар за дугле време, пренасељеност политичког простора и стога много ин-

<sup>7</sup> Enloe C., *Ethnic Conflict and Political Development*, Boston 1973.

<sup>8</sup> Leibniz W. G., *Philosophical Papers and Letters*, transl., and ed. Loemker E. L., D. Reidal Publishing Company, Dordrecht, Holland, 1969. Leibniz W. G., *Political Writing*, Transl. Riley P., Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1980.

тензивнија борба за политичке позиције. Ово треба имати у виду утолико више што је реч о самоекспресивним срединама и грађанима који су у великој мери окренути јавној и политичкој сцени и онда кад имају друге канале ангажовања и промоције.

Федерација је добар услов за решавање и кадровских питања у федералним јединицама. Она омогућава да се на републичком нивоу безболније попуне нека уникатна места у условима постојања више аспираната тако што се потенцијални или ефективни ривали шаљу „горе“ у федерацију. Механизмом „пребаљивања“ или „одбаљивања на горе“, обе ривалне стране бивају задовољене, иако можда једна више а друга мање. Најзад, федерација пружа могућност и тачку глобалног политичког идентитета сваког појединца и онда када они желе да сачувају нека ужа етничка обележја.

### ц) Каква федерација

Но, нису само дилеме федерација или конфедерација, односно федерација или унитарна држава једина питања о којима ваља расправљати. Исто тако значајно може бити питање: каква федерација одговара савременом југословенском друштву и тренутку. Овде ће бити изнето само неколико елемената за скицу могућег одговора на то кључно питање.

Прво, већ је речено да југословенска, као и свака друга, федерација претпоставља државу и да се приликом моделирања федерација мора водити рачуна о томе. Настојања да држава буде демократска намећу још веће захтеве федерацији. У свом синтетичком и општијем изразу југословенска држава треба да буде секуларна, грађанска, правна, социјална и демократска. Овакав карактер државе фиксирају мање или више све европске пост-социјалистичке или ех-социјалистичке земље. Нема разлога да тако не буде одређена и југословенска држава. Одредбе о вишепартизму и плурализму, које стоје у уставима ех-социјалистичких земаља, сматрамо уставним вишком и стога нема потребе да оне буду у Уставу Југославије. Социјалина основа ове државе треба да буде грађанско или, како би се нешто популарнијим и већ уобичајеним језиком рекло, „цивилно друштво“, а не било каква парцијална национална или класна структура.

Друго, и југословенска федерација мора бити творевина, која, како је Медисон говорио, „није потпуно јединствена ни потпуно федерална“ (neither wholly national or wholly federal), већ „композиција те две особине“.<sup>9</sup> Као федерална држава мора бити способна да ухвати онај, како је Емпедокле говорио, „двоструки ритам“ стварања јединства из мноштва и мноштва из јединства. Као држава федерација мора бити у стању да у широко

<sup>9</sup> Federalist, № 39.



и демократски конципираном систему слободне артикулације различитих интереса и гледања обезбеди интеграцију друштва и политичког система. Сваки федерализам односно федерација мора рачунати са одређеном врстом унутрашњих тензија, коју су неки већ назвали „братство ђудљивог ривалитета“ (a brotherhood of tempered rivalry) или „антагонистичком кооперацијом“.<sup>10</sup> Ова противречност се не може одстранити или угушити без вишеструко негативних последица. Демократски поредак и федерација морају знати да с њом живе и да на адекватан начин њом управљају.

Треће, југословенска федерација и држава треба да буде не само заједница заједница, организација организација или држава држава, већ и заједница људи.

Четврто, у сваком федеративном мултиетничком односно мултикултурном друштву отавра се питање политичког идентитета грађана. Оно се јавило, како је познато, у еруптивном виду у другој Југославији, а јавља се у прилично заоштреном виду и у садашњој Југославији. Има се утисак да је ово питање у новије време у Југославији прегрејано и подгрејавано и да може водити токовима које ће бити тешко контролисати. У многим текућим, не ретко лаким конверзацијама потежу се исувише тешка питања и ултима разлози, од судбине и опстанка заједнице и државе до праначела и пракорена српства и црногорства, са повременим захтевима да се већ једном расчисти ко је ко, ко чему и шта коме припада, посебно да ли је неко односно колико је ко Србин односно Црногорац. Монокефално-унитарне аспирације једне стране најчешће и најрађе се хране и бране „нарцизмом ситних разлика“ друге стране. Идеја националне државе још више подстиче оваква национална „расчивљавања“.

Треба одмах рећи да је тешко задовољити потребу грађана за грађанским и политичким идентитетом само на концепту или пројекту националне државе. Треба, такође, истаћи да то није никакво специфично југословенско односно српско или црногорско питање, већ проблем који се јавља и у најразвијенијим земљама — од САД преко Велике Британије до Италије. Искуства развијених и демократских држава могу бити од користи у тражењу оптималних решења, те ћемо овде на нека од тих искустава укратко подсетити.

Нама изгледа да би у Југославији, у много чему, била плодотворнија „мелиорациона“ тактика коју су Енглези практиковали, него оријентација на убрзано стварање чисте националне државе. Енглези су ову тактику знали и практиковали много пре него су се истраживачи сетили да је проучавају. И у овој стабилној демократској земљи одавно се постављало питање идентитета грађана. Треба имати у виду да је и поред све своје ве-

<sup>10</sup> Grodzins M., *The American System: A New View of Government in the United States*, Skokie, Ill, Rand McNally, 1966, p. 327.

лике и дуге историје и развијености то земља без јасног имена и са више могућих „тачака“ идентитета грађана. „Ја сам, каже један од познатијих енглеских политичких мислилаца и тисаца, Crick, грађанин земље која нема јединствено (agreed) колоквијално име. Њено официјелно име је најређе коришћено“.<sup>11</sup> Ми смо, наставља Crick, нације без држава и држава без нације. У таласу националистичких захтева, Енглези су најмање гласни, а у огромној продукцији књига са националном темом најмање је оних које су писали Енглези. Модерни Енглези су често неприметни (impercaptible), а енглество (Englishness) најтеже ухватљиво. Политичка елита Уједињеног Краљевства се чувала од било каквог пренаглашавања националног питања. Нама изгледа да је ту више реч о интенционалном или свесном односу него индиферентности Енглеца према националном питању, како то мисли Cornford.<sup>12</sup> Енглези су гледали на школски или велшки национализам као на бенигну ексцентричност (harmless eccentricity), а на северноирски национализам као на сулуду аберацију (nasty aberation). Један од утемељивача овакве политике, Lord Acton, је сматрао да је спајање државе и нације у ствари историјско назадовање.

Енглески или британски приступ целом проблему полазио је од подељеног или мултиплицираног идентитета грађана. Током времена развио се и усталио термин британски и британец. То је политички и легални концепт који се примењује на државне институције Уједињеног Краљевства, заједничко грађанство и заједничке политичке аранжмане. То није културолошки израз, и он не одговара и не би требало да одговара било каквом осећању нације. Енглество и Енглец су по природи ствари национално обојени, али како је речено, немају јачи национални набој. Ако ме питају за националност (nationality), каже Crick, рећи ћу Енглец, а ако ме питају за грађанство-држављанство (citizenship) онда сам Британац. Бити Британац значи бити лојалан постојећим заједничким цивилним и политичким институцијама. Без обзира да ли је била резултат националне „индиферентности“ Енглеца или, како је Волтер мислио, перфидне стране толерантног Енглеца, таква „мелиорациона“ политика Енглеца дала је значајне резултате уочувању интегралности и величине Уједињеног Краљевства. Стара управљачка класа-елита је врло добро знала да је главни задатак и посао политике било одржавање целине Уједињеног Краљевства. Она је подразумевала не само различитост и толеранцију већ и стимулирање националних и културних ентитета до граница на којима није угрожавана државна власт и интегритет државе. Било какви поку-

<sup>11</sup> Crick B., *The English and the British*, у књизи: Crick B., *National Identities*, London, Blackwell Publishers, 1991, p. 90.

<sup>12</sup> Cornford J., *Towardson Constitutional Equations*, у књизи, Crick B., cit.

шаји узгајања енглеског националног култа био је прилично стран Енглезима. Зато су Енглези били у стању да развију култ енглеског центлмена који је био привлачан као образац понашања за припаднике свих нација и имао велику интегративну снагу за Енглеску и Уједињено Краљевство.

У Сједињеним Америчким Државама је присутан такође дуални идентитет. У овом америчком систему, каже добар познавалац федерализма Wheare, сваки грађанин је субјект две државе. У федералном систему власти су тако подељене „да су генерална и регионална државе, свака унутар своје сфере координативне (coordinate) и независне (independent“).<sup>13</sup>

У Италији је Massimo D'Azeglio могао да каже: „Створили смо Италију, сада морамо да створимо Италијане“. Резултат тог захтева је још увек ограничен.<sup>14</sup>

Зар ово искуство Велике Британије, САД, Швајцарске, односно Италије не би могло бити поучно и за Југославију, односно Србију и Црну Гору? Утолико више што поред свих стварних или натегнутих разлика Срби и Црногорци имају заједничке етничке корене и вишеструко иопреплетену историју. Заједничко порекло и свест о заједничким интересима је реална основа политичке заједнице, а федеративно уређење повољан оквир да се артикулишу и уваже специфичности и посебности ове две територијалне јединице и ентитета. Дијалектику овог односа је на интересантан начин изразио један угледни црногорски политичар, кад је рекао да му је презиме Србин а име Црногорац. Но, из овог исказа угледног политичара не види се чији је он грађанин, односно држављанин. Нама изгледа да би појединац чије је име Црногорац а презиме Србин, могао бити држављанин односно грађанин Југославије, као што је већ поменути Енглез Crick истовремено Британац (british) или као што је неки Немац односно Француз у Швајцарској Швајцарац. То, дакако, не искључује републичку државност, односно могућност да се неко декларисае као држављанин или грађанин и одређене федералне јединице. Црногорска државност или сувереност односно косувереност не треба да буде схваћена или пројектована само или првенствено као средство ограђивања или „одзраћања“ односно заштите од друге веће федералне јединице или федерације, већ и као начин укључивања у федералне оквире и средство креативног деловања у заједничким пословима.

Ригидни етнички национализам подстиче егоцентризам и отежава успостављање система конституционализованог учешћа у власти које чини, по мишљењу многих добрих познавалаца фе-

<sup>13</sup> Wheare C. K., *Federal Government*, New York, Oxford, 1964, p. 10.

<sup>14</sup> Norman Bregan, *Italy*, Prilog u knjizi: Dorfman A. G. — Duignan J. P., ed. *Politics in Western Europe*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, 1988, p. 237.

дерализма, „суштину федерализма“.<sup>15</sup> Федерализам претпоставља сагласност (consent) која дозвољава и поделу и заједничко учешће у власти (division and sharing of powers). У стварности, с правом истиче Elazar, успешни мултиетнички федерални системи су они у којима постоји одређени степен дивергенције између конститутивних јединица и етничких подела. Федерализам може да поднесе онај национализам који је формулисан кроз споразумевање или сагласност заједнице индивидуа, а затим стеловљен у одговарајућим уставним документима који одређују надлежности федерације и конститутивних јединица.

Пето, југословенски федерализам не треба да буде ни само дуални ни само кооперативни, већ и дуални и кооперативни. У искључивом или предозираним виду, кооперативни федерализам може да „мути“ ствари и буде извор нових тензија и неспоразума. Многи немачки аналитичари сматрају да је управо кооперативни федерализам довео до енормне централизације у Немачкој која угрожава федерализам и демократију. Нама се чини да федерализам мора, бар делимично, бити дуалан, са јасном расподелом неких надлежности на одређеним нивоима организовања, докле год постоје разлози за федерализам. Исто тако, није спорна потреба постојања неких заједничких и кооперативних функција односно надлежности у модерној држави. Како ће се разместити или расподелити ове функције односно надлежности ствар је консенсуса и таква питања не би требало мешати са питањима постојања заједнице односно државе. У свему томе, како је већ речено, треба рачунати са извесном „количином“ напетости између дуалности и кооперативизма. Битно је одржати одређену меру и једног и другог, која омогућава деловање државе и остваривање неких нужних општих послова.

Федерација претпоставља да сваки ниво државности има одређени степен самосталности. Уколико свака федерална јединица не задржи своју сопствену способност и слободу да каже не, таква федерација односно кооперација постаје, по мишљењу многих аналитичара, маска за принуду, било од стране федералне државе или од јаче стране, која се крије под маском федерације.<sup>16</sup> Слобода и способност да се каже не имају контрабалансирајућу и превентивну улогу у сузбијању федерације или јаче федералне јединице да успостави своју доминацију у различитим формама, од одређених хијерархијско-административних аранжмана (Аустрија),<sup>17</sup> преко претераног јачања финансијске власти (у Аустралији тзв. Grants Commissions),<sup>18</sup> до ауторитарног о-

<sup>15</sup> Elazar J. D., *International and Comparative Federalism*, PS, Political Science and Politics, June 1993.

<sup>16</sup> Исто.

<sup>17</sup> Esterbauer F. — Heraun G. — Pernthaler eds., *Federalismus*, Vienna, Wilhelm Braumüller, 1977.

<sup>18</sup> Sawyer G., *Constitutional Issues in Australian Federalism*, Publius 7 (3).

дносно абитрерног президентијализма или успостављања ванредног стања.<sup>19</sup>

Шесто, што се тиче опште расподеле надлежности или функционалног димензионирања федерације, ваљало би узети у обзир неколико у литератури често истицаних критеријума. *Finer* наводи осам таквих критеријума федерализма:<sup>20</sup> прво, контрола над амандманима; друго, уступање или преношење овлашћења центру, а остајање резидуалне власти државицама; треће, специјална репрезентација, право вета и њорсокака које уживају компонентне јединице у Горњем дому; четврто, постојање суда који стоји изван савеза и територијалних јединица; пето, независни финансијски извори; шесто, искључива контрола спољних односа припада савезу; седмо, независна партијска организација у неколико јединица; осмо, постојање два независна света суда, један за савез а други за јединице.

Овде изгледају спорне бар две позиције. Прво, она у којој се говори о дериватности федерације. Ако је сагласна са цивилним друштвом и демократијом, федерација мора бити и изворна творевина, односно она мора бити заједница људи прађана, а не само заједница републичких држава. Друго, велико је питање какав треба да буде партијски систем, односно партије у федерацији. Нама се чини да федерација не претпоставља или не захтева нужно независне републичке партије. Могуће је имати мање или више централизоване, односно федерализоване партије у федеративно уређеном политичком систему. Штавише, могло би се рећи да је тешко очекивати ефикаснију савезну државу у условима сасвим фрагментарног партијског система. Другим речима, нема ефикасног и демократског савезног парламента и парламентаризма без одговарајућих партија и партијског система.

Сувишно је наглашавати да је у овим односима тешко или немогуће постићи идеална решења. Стога остаје нека врста отвореног консензуса као основни регулативни принцип у овим односима. Није нужно ни увек тражити симетрију у односима између федерације и федералних јединица. Могуће је да поједине републике дају федерацији односно центру различита овлашћења — функције. Исто тако, могуће је да неке ствари буду решаване у билатералним односима федерације и појединих федералних јединица.

Седмо, савезна држава мора бити довољно утицајна и довољно компетентна не само да доноси одређане одлуке, у оквиру својих надлежности, већ и да обезбеди њихово спровођење. Овом захтеву мора бити прилагођена укупна организација власти. Основна слабост садашњег система је можда у некој врсти асиме-

<sup>19</sup> Kapur A. Sh., *Constitutional History of India: 1765—1970*, New Delhi, Niraj Prakashan.

<sup>20</sup> *Finer H., Theory and Practice of Modern Government*, New York, Holt, Reinhart and Winston, Inc. 1949, p. 20.

тричности или различитости у карактеру појединих нивоа државе. Ова слабост или противречност се огледа у постојању „тврде државе“ (hard-state) на републичком нивоу и „меке државе“ (soft-state) на савезном нивоу. Концентрација моћи на републичком нивоу отежава или онемогућава успостављање или консолидацију адекватне савезне државе.

У склопу тога могуће је и потребно усаглашавање појединих институција на савезном и републичком нивоу. Не може бити задовољавајуће решење постојање нејаког парламентарног система на савезном нивоу а јаког полупредседничког система на републичком нивоу. Нејаки савезни парламент није резултат постојања јаког савезног председника, односно шефа државе, већ су и слабаши парламент и слабаши савезни председник резултат немоћи федерације. Можда би у овој фази развоја било адекватније направити неку врсту инверзије и добити нешто наглашенији председничко-парламентарни систем на савезном нивоу, а парламентарни односно парламентарно-председнички систем на републичком нивоу.

Осмо, могло би се начелно рећи да би, у мери у којој се жели или врши практично померање према председничком систему власти, требало јачати институцију уставног суда. Уставни суд би могао да буде у много већој мери место где се решавају нека спорна питања у односима појединих нивоа државне организације или појединих носилаца политичке власти. Постојање и адекватно функционисање уставног суда дозвољавају флексибилнија уставна решења у равни односа између носилаца власти. Но, мало је вероватно да ова институција у Југославији добије већи политички утицај у догледно време. Разлога за то има више и овом приликом се не може о њима шире говорити. Стога ће бити потребно што више и што прецизније уставно прецизирати овлашћења и границе појединих институција.

Девето, демократски федерализам захтева и постојање одговарајућег цивилног друштва у глобалним размерама и у складу са тим ограничену сферу политике и политичког система. Развијеније цивилно друштво је способно да обавља један део јавних послова и да представља реалну основу и ослонац федеративне матрице која се разликује од централизованог хијерархијско-пирамидалног модела власти. Стога добар део напора треба да буде усмерен према развијању и ослобађању таквог друштва.

На крају, треба подсетити да су за успешну федерацију потребне и одговарајућа политичка култура и воља да се живи у заједници.

---

*Vučina Vasović*ABOVE OR BETWEEN FRACTURAL FEDERALISM  
AND UNITARY REGIONALISM

## — Summary —

Within general discussion concerning Yugoslav federation with its two federal constituents, this author brings into focus and studies the problem of establishing and functioning of democratic-political constitution and the transition of Yugoslav society in his study titled: Above or Between Fractal Federalism and Unitary Regionalism. This study is divided into three basic parts. In the first part, introduction, the author emphasizes reasons which make actual the choice of this title. In this part, as well as in the other ones, one could observe the endeavours on the part of the author to study political processes, tensions and solutions in Yugoslav federation within wider political tendencies and processes in modern world. The second part deals with philosophical-systemic foundation of Yugoslav federalism. The author emphasizes here that each deeper understanding and establishment of Yugoslav federalism implies and requires its historical, contextual, conceptual and methodical profiling and dimensioning. After that, there comes a profound study based on each of these requirements. The third part is devoted to emphasis on various options and argumentation i.e. explanation of the reasons for a certain model of federate option. Particular version of federate option the author presents within the counter-argumentation against the model of confederation and against unitary regionalism as well.

