

Академик Миодраг Јовичић

СЛАБОСТИ ПОСТОЈЕЋЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ И ПРЕДЛОЗИ ЗА БОЉЕ УРЕЂЕЊЕ СРПСКО-ЦРНОГОРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

1. Две српске земље, Србија и Црна Гора, имале су током већег дела средњег века и у новом веку различите историјске судбине. Османлијска освајања довела су до њиховог раздвајања, али су се зато и Срби и Црногорци осећали припадницима јединственог народа и тежили поновном уједињавању у једну државу. Та увек жива идеја, па и неки конкретни планови у том смислу, нису се у другој половини деветнаестог и почетком двадесетог века остваривали, најчешће из разлога династичких суревњивости, али и због тога што велике силе нису биле склоне стварању јединствене српске државе. Требало је сачекати завршетак првог светског рата, да би се Црна Гора крајем новембра 1918. ујединила са Србијом. Дакле, од две до тада посебне државе образована је једна.

Међутим, та нова држава, победница у рату, проширила се значајно на запад, обухвативши подручја која су до тада била под Аустро-Угарском. Образована је нова, југословенска држава „троименог народа“ — Срба, Хрвата и Словенаца. Тиме су подручја и Србије и дотадашње Црне Горе ушла у састав Краљевства СХС, организованог као унитарна држава. Дакле, и Србија и Црна Гора су, зарад идеје југословенства, одричући се своје државности, престале да постоје. Иако су озбиљни разлози у то време говорили у прилог федералном, или бар регионалном, уређењу нове државе, она је у целом периоду од 1918. до свог неславног краја, 1941. године, била унитарно уређена (уз давање 1939. посебног статуса Бановини Хрватској, чиме је створено асиметрично државно уређење). У сваком случају, и то је за мене излагање битно, у међуратној Југославији Србија и Црна Гора нису представљале две посебне државноправне јединице.

2. У другом периоду развоја заједничке југословенске државе, који је трајао од 1945. до 1991, та држава је била феде-

рално уређена, са шест федералних јединица, република, од којих су Србија и Црна Гора представљале две.

Богата, сада већ више од два века дуга, историја федерализма у свету показује да се федерације образују из веома различитих разлога, као и да се користе два метода њиховог образовања — метод агрегације и метод деволуције. Југословенска федерација образована је као држава свих јужнословенских народа (осим Бугара), уједињених још 1918, у циљу њиховог задржавања у оквирима заједничке државе, а примењен метод њеног образовања био је метод деволуције — претварање унитарно уређене државе у федерацију.

Југословенска федерација је за 45 година свог трајања прешла пут од федерације-фасаде по Уставу од 1946. (рађеном по угледу на Стаљинов устав од 1936) до хибрида федералног и конфедералног уређења по Уставу од 1974. (којим су конституционализоване идеје о слабљењу Југославије, усвојене најпре у партијским врховима, да би потом нормативно биле утврђене амандманима од 1971). Потреби решавања тзв. националног питања, које је било основни разлог за увођење федерализма, није никако било удовољено. Центрифугалне силе су далеко надјачавале центрипеталне, тако да се неминовни распад Југославије с великом извесношћу дао наслућивати. И до тог распада је и дошло када су се, после неколико година мрцварења, четири од шест југословенских република отцепило од Југославије. Остатке дотадашње јединствене државе представљале су само две тадашње републике — Србија и Црна Гора.

Југословенска федерација очигледно није испунила сврху свога постојања и зато је, у стицају низа неповољних домаћих и међународних околности, онога тренутка када је дошло до ланчане сецесије њених федералних јединица, чиме је нестао разлог образовања југословенске федерације, престала и потреба за даљим постојањем федерације као облика државног уређења нове државе.

Нестанку Југославије је, без сваке сумње, огромно допринела и погрешна концепција о републикама као државама (правим државама). Иако Уставом од 1974. нису проглашене сувереним (већ „државама заснованим на суверености народа“ — што је нешто сасвим друго), оне су се последњих година живота Југославије понашале као да су суверене, а истицање сопствене суверености, повезано с позивањем на право народа на самоопредељење, које такође није било нормативно утврђено Уставом, било је и основ њихових одлука о сецесији. У једној нормално организованој држави такве одлуке биле би игнорисане, али су, у фази труљења Југославије, у преломним годинама 1988—1991, када није било ни воље ни снаге да им се заједничка држава супротстави, оне реализоване. (Друго је питање, у које ја овде нећу улазити, да ли за том и таквом Југославијом треба жалити.)

Дакле, после нестанка СФРЈ, заједничкој држави остале су верне две дотадашње републике, Србија и Црна Гора.

3. Поставља се, природно, питање: да ли је *било разлога* да, уместо нестале федерације, која је окупљала различите југословенске народе, *буде организована нова федерација са само две федералне јединице*, Србијом и Црном Гором. Њихови грађани су, од 1918. до 1941, живели у унитарној држави, у којој ни Србија ни Црна Гора нису представљале посебне територијалне јединице. Међутим, прихватање коминтерновске догме о „велико-српској хегемонији“ коју је требало онемогућити, као и потребе отклањања опасности од исувише велике и јаке Србије, водили су признавању Црногораца као посебног народа и, у следству тога, образовању Црне Горе као посебне федералне јединице. При томе се није водило рачуна да су битне карактеристике самобитности једног народа — језик и вера, а у значајној мери и култура, — истоветни и у Срба и у Црногораца.

Но, ако је, наопако схваћена, потреба решавања „националног питања“ у вишенационалној Југославији, у којој су живели и Словенци, Хрвати и Македонци (којима су се 1968. придружили и Муслимани), узимала 1945. као разлог увођења државног уређења у коме су Србија и Црна Гора биле две посебне федералне јединице, — данас се, у границама постојеће државе, не поставља никакво „национално питање“. (Ако се говори о српском националном питању, под њим се подразумева идеја о уједињавању свих Срба у једну државу.) Према томе, то не би могао да буде разлог образовања нове федерације.

Републике Србија и Црна Гора су у тренутку распада Југославије 1992. располагале значајним атрибутима државности, признатим им, као и свим осталим републикама СФРЈ, по Уставу од 1974. То никако није значило да оне те атрибуте морају да задрже и у новој заједници; напротив, престанком постојања СФРЈ, *престали су да постоје и разлози да Србија и Црна Гора и даље буду квази-државе* какве су биле у ишчезлој држави.

У тренутку када је постало јасно да је Југославију напустила и последња од четири сецесионистичке републике, Босна и Херцеговина, морало се са свом озбиљношћу приступити разматрању питања уређења будуће државе коју ће сачињавати дотадашње републике Србија и Црна Гора. Приликом тог разматрања морали су бити узети у обзир сви релевантни моменти историјске, етничке и, посебно, рационално-организационе природе који би упућивали на оптимално решење питања уређења нове државе. (Ту би свој прилог, разуме се, морала дати и наука, али она, нажалост, није консултована.) Уместо тога, на невиђену брзину, без иоле озбиљне припреме, априла 1992, донет је тзв. Жабљачки устав, Устав Савезне Републике Југославије. Журба се званично објашњавала са два разлога: први је био обезбјеђивање континуитета Југославије, а други потреба брзог усвајања привредних мера којима би се предупредила наступајућа економ-

ска криза. (Колико су оба разлога била озбиљна, видело се већ убрзо затим.)

Тако је, из магли које су се виле над дурмиторским Црним језером, изронила нова федерација. Новим уставом који, чак и више од брионског устава од 1974, заслужује ознаку октроисаног устава, јер га је донео неуставни орган, по неуставном поступку, опет је, још једном, поновљена фатална грешка наопаког уређивања државе у којој овај народ треба да живи и, ако је икако могуће, просперира.

Поставља се питање да ли је *федерализам* (са снажним конфедералних елементима), *онда када му више није било места*, уведен по инерцији (ми правници бисмо рекли: из грубог нехата), или је до његовог поновног увођења дошло због крајњег неразумевања да је федерализам, који је имао оправдања у бившој Југославији (разуме се, не федерализам уведен Уставом од 1974), данас не само изгубио сваки *raison d'être*, него и да прети погубним последицама (које се већ осећају.)

4. Новоуведени федерализам почива на два структуралним слабостима које априори снемогућавају његово иоле делотворно функционисање, али и смањују изгледе на дуже трајање. Прва, мања, слабост састоји се у томе што нова југословенска федерација има свега две федералне јединице, а друга, већа, у томе што између те две федералне јединице постоје огромне разлике у величини и снази (пре свега у броју становника и привредним потенцијалима).

У науци о федерализму влада мишљење да федерација са две федералне јединице не представља погодан облик државног уређења. С обзиром да се у основама сваког федерализма налази постулат о равноправности федералних јединица, у двочлавној федерацији између две равноправне јединице могу настати неслагања, размирице и сукоби који угрожавају целу заједницу, а које — ако не буду превазиђени — нема ко да реши. Тамо где постоје најмање три федералне јединице ту се о неком питању може формирати већина чији став евентуално незадовољна федерална јединица мора прихватити. У питању је, очигледно, примена демократског начела у функционисању федералних структура, начела по коме је одлучујући глас већине. А те већине (већине федералних јединица) у случају двочлане федерације нема и не може бити.

У двочланим федерацијама настају проблеми и у организацији саме федерације, конституисању и раду њених органа, пре свега савезног парламента, али и владе и других органа. Ако приликом образовања ових органа буде примењено начело паритета (подједнаке заступљености обе федералне јединице), веома лако може доћи у питање обављање њихових задатака увек кад чланови органа буду тврдо заступали интересе јединице из којих потичу. То би водило опасности од пат-позиције и, евентуално, немогућности доношења одлуке. Обратно, ако начело паритета

не буде примењено, то може изазвати незадовољство под-заступљене федералне јединице, јер је лишава могућности одговарајућег учешћа у доношењу одлука, што отвара пут и могућим кризама читавог система.

Савремени федерализам је познавао свега два случаја двочланих федерација: Пакистан и Чехословачку. До њиховог образовања дошло је у специфичним околностима. Пакистан је настао путем федерализације два, међусобно веома удаљена, дела бивше Индије, од које су 1947. образовани садашња Индија и Пакистан. Разлог образовања Пакистана као посебне државе лежао је у потреби за окупљањем у једну државну заједницу оних подручја дотадашње Индије која наставују муслимани. Чехословачка, пак, образована 1918. од два међусобно блиска народа, Чеха и Словака, који су до тада живели у два јединца дотадашње Аустро-Угарске, Аустрији, односно Мађарској, била је све до 1968. унитарно уређена. Стално незадовољство мањег, словачког народа било је узрок образовања федерације (дакле, путем деволуције од дотадашње унитарно уређене државе).

Релативно повољну околност за функционисање федерације представљала је чињеница веома сличног броја становника две федералне јединице у Пакистану, са односом 55,4% према 44,6% у корист Источног Пакистана, док је тај однос у Чехословачкој био 67% Чеха према 33% Словака. Отуда је у Пакистану могло бити предвиђено постојање једнодомног савезног парламента са готово подједнаком заступљеношћу представника две федералне јединице, док је у Чехословачкој федерацији нађено једно оригинално решење, сходно коме је, у оквиру класичне дводомности савезног парламента, за одлучивање у општепредставничком дому (Дому бирача) тражена сагласност и већине чланова изабраних у Чешкој и већине оних изабраних у Словачкој — што је требало да води отклањању опасности од супрематије бројнијег народа, Чеха.

Обе ове федерације престале су да постоје: Пакистан још 1971. (путем сецесије Источног Пакистана, данашњег Бангладеша), а Чехословачка крајем 1992. године. На распад двеју федералних заједница утицали су различити разлози (у чије излагање се ја овде не бих шире упуштао), али нема сумње да су напред наведене слабости структуре двочланих федерација, у којима не постоји бар још једна, трећа чланица, која би могла да има улогу медијатора, односно арбитра, као и слабости у образовању и раду савезног парламента, биле од утицаја на њихову крхкост и кратковечност.

5. Једину данас постојећу федерацију са две федералне јединице представља Савезна Република Југославија. Разлозима који се у теорији наводе против двочланих федерација уопште, у нашем случају се, с посебном јачином, придружује чињеница да се две федералне јединице веома разликују у погледу по-

вршине (Србија обухвата 86,4% површине целе федерације), броја становника (у Србији живи 94% грађана СР Југославије) и привредних потенцијала (друштвени производ Србије је 1988. сачињавао 94,7% друштвеног производа читаве земље).

Овакве разлике доводе у питање могућност остваривања начела равноправности федералних јединица. Та равноправност мора да се огледа како у статусу две федералне јединице тако и у њиховом учешћу у организовању читаве федерације и функционисања федералних механизма.

7. Прво, равноправност статуса федералних јединица која се да веома лако вербално прокламовати (у нашем случају то је учињено изричитом уставном нормом члана 1. Устава, по којој је СР Југославија заснована на равноправности република-чланица), у стварности је тешко остварива.

Међусобни односи две начелно равноправне федералне јединице могу (у остваривању надлежности препуштених им савезним уставом) водити двома ситуацијама. У једној, мања и слабија федерална јединица, Црна Гора, може, истрајавајући на својој равноправности у федерацији, доводити у питање реализацију низа функција за чије је обављање неопходна сагласност обе стране. Другим речима, Црна Гора, иако готово 16 пута мања од Србије, може својим ставом довести до блокаде односа две федералне јединице. На другој страни, Србија може, у датом случају, као далеко јачи партнер, успети да наметне своју вољу Црној Гори, чиме се формална равноправност крњи на штету све друге. Примера и за једно и за друго већ је било током протеклих годину и по дана функционисања нове федерације. Као што сам напред рекао, у двочланој федерацији не постоји ниго трећи ко би — у овој сфери, односа две јединице — могао да игра улогу посредника, односно арбитра. Значи, или ћемо, прво, имати неприродну ситуацију да далеко слабији диктира услове односа две федералне јединице; или ће, друго, јачи бити у стању да, ослањајући се на своју величину, притиском реализује фактичку неједнакост две јединице; или ће, најзад, треће, долазити до блокада система.

7. Ствар је још много гора кад је реч о организацији савезне државе, образовању, надлежностима и одлучивању савезних органа. Равноправан статус две федералне јединице морао би да се одражава и у саставу савезних органа и њиховом функционисању. То по Уставу СР Југославије ни из далека није случај.

По томе уставу Црна Гора има изузетно привилегован положај. Он долази до изражаја на више начина, непосредно и посредно.

Наша Савезна скупштина има, као и велика већина федералних парламената, два дома. Један од њих — дом представника грађана — оличава равноправност грађана читаве федерације, други — дом федералних јединица — равноправност тих јединица. Ако је у нас равноправност Србије и Црне Горе формал-

но обезбеђена у Већу република, с обзиром на његов паритетни састав, равноправност грађана Србије и Црне Горе се не огледа у саставу Већа грађана, јер у то веће грађани Србије бирају по једног представника на сваких 65.000 бирача, а грађани Црне Горе по једног представника на 14.300 бирача (што је последица примене уставне норме по којој Црна Гора мора у Већу грађана бити заступљена са 30 посланика). Црна Гора је више од четири пута презаступљена у том дому Савезне скупштине и тиме на очигледан начин повлашћена.

Међутим, и привидна равноправност Србије и Црне Горе у конституисању Већа република може бити доведена у питање тиме што се за одлучивање о низу значајних питања, односно доношењу закона, захтева двотрећинска већина гласова свих посланика у Већу (значи, већина од 27 посланика). Тиме је створена могућност да 14 посланика спречи доношење ових одлука, односно закона. Ако претпоставимо да тих 14 посланика потичу из Црне Горе, они би имали могућност да, заступајући интересе своје републике, која је близу 16 пута мања од Србије (и, уз то, има 17,8 пута мањи привредни потенцијал), омету усвајање сваке одлуке која би потенцијално могла бити у корист далеко веће републике, Србије, а на штету Црне Горе. Овим предвиђањем квалификоване већине у Већу република може се посредно на очигледан начин повласти Црна Гора.

О повреди равноправности у корист Црне Горе говори и одредба члана 97, став 5, по којој председник Републике и председник Савезне владе по правилу не могу бити из исте републике. Тиме малена Црна Гора представља резервоар кандидата за избор два функционера подједнако значајан као и далеко већа Србија. У једној правој федерацији заснованој на равноправности грађана то би било незамисливо.

О повлашћености Црне Горе говори, посредно, и низ конфедералних елемената уграђених у Устав СР Југославије. Најважнији се тиче поступка промене савезног устава. Уставом су изричито наведени чланови који не могу бити промењени по редовном поступку, одлуком оба већа Савезне скупштине, већ је неопходно да се са одлуком о промени усвојеном двотрећинском већином у Већу грађана сагласе скупштине обе републике. С обзиром да су у питању најважније одредбе које уобличавају физиономију новог федерално-конфедералног уређења, јасно је да устав у значајној мери добија карактер конфедералног пакта, уговора две стране. А те две стране могу, као и у сваком уговору, својом вољом спречити промену уговора, односно, у датом случају, изазвати његово раскидање. Да се претпоставити да би Црна Гора увек била против сваке промене постојећег устава који њој даје повлашћен положај у федерацији, што говори да је она пружањем те могућности — повлашћена.

Ја се овде нећу упуштати у све слабости новог уставног уређења које се тичу статуса република — проглашавања репуб-

лика ограничено суверенима, признавање значајног међународно-правног субјективитета, давања републикама права да саме уређују избор и престанак мандата посланика изабрних у Веће република — али и њихових надлежности, имајући у виду чињеницу да се ту неизбежно јављају нелогичности у расподели надлежности између федерације и две толико различите федералне јединице, од којих се једна, Србија, по својој величини и снази веома приближава самој федерацији, што изазива нерационално удвостручавање органа и још нерационалније преклапање функција.

8. Уставом СР Југославије од априла 1992. су у конституисању нове федерације учињени значајни уступци Црној Гори. То је очигледно и мислим да се ничим не може оспорити. Начела равноправности федералних јединица и равноправности грађана нису поштована: повлашћени су и Црна Гора као чланица федерације и њени грађани. Нова федерација није постављена на здраве темеље јер је нелогично и неприродно, па и неправедно, да далеко већа федерална јединица, Србија, има мање могућности да у управљању земљом буде равноправан учесник. На другој страни, у федерацији, конституисаној Уставом од 1992, неизбежно ће се јављати неслагања, незадовољства и сукоби, какви су већ до сада били бројни, који ће не само ометати нормално функционисање федералних механизма него и изазивати кризе и блокаде. Према томе, основни недостатак федералног уређења који се састоји у повлашћености Црне Горе није никакво сколастичко питање, већ питање од животног интереса за земљу и све њене грађане.

Други, супротан концепт конституисања федерације састојао би се у увођењу праве федерације без конфедералних елемената у којој би била обезбеђена пуна равноправност две федералне јединице и њихових грађана. На плану организације савезних органа, то би значило следеће.

Савезна скупштина би имала иста два већа која има и сада, али би Веће грађана било образовано од посланика изабраних у две републике сразмерно броју њихових грађана, док би Веће република било образовано на паритетној основи. Оба већа би била начелно равноправна, с тим што би за усвајање сваког закона и других значајних одлука била у сваком већу посебно неопходна иста већина, у начелу обична, изузетно двотрећинска. У случају сукоба већа, била би, ако покушај усклађивања путем паритетне комисије не успе, примењена техника заједничке седнице два већа, у којој би Веће грађана с обзиром на број својих посланика имало предност. Такву предност то Веће би, као и у већини других држава с парламентарним системом, имало и због тога што би оно бирало савезну владу и ова би њему одговарала. Устав свакако не би могао да садржи заиста бесмислену одредбу садашњег устава по којој председник Републике и

председник Савезне владе не могу бити из исте федералне јединице.

Исто тако, приликом промене устава била би отклоњена могућност да скупштина једне федералне јединице стави вето на одлуку Савезне скупштине о промени устава: о промени би одлучивала оба већа двотрећинском већином. У случају да једно веће не усвоји предложену промену, одлуку о промени устава доносили би грађани на референдуму.

Статус република био би уређен тако да оне не уживају сувереност и да немају међународноправни субјективитет.

Приликом расподеле надлежности, утврђене уставом, федерацији би пребало поверити обављање свих функција од општег, односно заједничког интереса, што би свакако водило проширивању каталога оних надлежности које она има по садашњем уставу. То би значило неизбежно сужавање надлежности република, али би допринело рационализацији функција савремене државе и, истовремено, отклањању постојећих нелогичности у расподели надлежности између федерације и Србије, тј. између целине и 15/16 те целине.

Овако конципирана федерација, која би одговарала савременим компаративним искуствима, имала би, с обзиром на огромне разлике у величини и снази између Србије и Црне Горе, једну велику ману: она би пружала могућности да Србија постаје хегемон у заједничкој држави. Њена надмоћ у броју становника долазила би до изражаја у саставу Савезне скупштине (њеног Већа грађана), у с образовању владе, у поступку промене устава, у обављању функција федерације итд. Овакав статус Србије, који би обезбеђивао формалну равноправност две федералне јединице, водио би њиховим фактичким веома различитим могућностима у организовању и функционисању федерације. Заједница Србије и Црне Горе, положена на такве темеље не би очигледно испуњавала услове да буде права делотворно уређена федерација.

9. Налазимо се пред нерешивим проблемом: како фактичку неједнакост Србије и Црне Горе преточити у федерацију са две федералне јединице. Ако одступимо од начела равноправности федералних јединица и равноправности грађана, и тиме Црној Гори обезбедимо повлашћен положај, онда ћемо (попут садашњег Устава СР Југославије), на штету Србије и њених грађана, одступити од основног концепта федерације и, истовремено, угрозити њено функционисање. Обратно, ако бисмо поштовали начело равноправности, онда би федерација, заснована на доследној примени тог начела, отварала могућности да Србија, као далеко већа и јача, постане у заједничкој држави хегемон.

Према томе, закључак би морао да гласи: идеју о федерацији ваља напустити и тражити друга, боља, делотворнија, решења.

Сва она би подразумевала одбацивање било какве идеје о раздвајању Србије и Црне Горе и образовању две посебне државе. Везе Срба и Црногораца толико су јаке, њихови корени толико дубоки, да они не би смели олако да се одрекну с мукотворене заједнице. Ако та заједница, у условима дуготрајне коминтерновско-бољшевичке стеге, није могла да буде уређена како ваља, то не значи да у промењеним околностима заједничка држава неће моћи да буде стављена на нове, здравије темеље. Осим разлога сентименталне природе, који говоре у прилог заједничком животу, очигледно је да постоје и рационални разлози — обострани интереси за живот у једној држави. Најзад, и то је данас веома важно, заједничка српско-црногорска држава мора да буде Пијемонт око кога ће се окупити читаво Српство; ако би се она распала на две државе, Срби у осталим деловима бивше Југославије би у значајној мери изгубили наду у могућност да ће, уместо у туђим, живети у заједничкој држави свих Срба.

Сва остала решења крећу се у оквиру концепта заједничке државе, али државе која не би била организована као федерација,

Прво решење састојало би се у увођењу унитарног уређења. У доскорашњој вишенационалној заједници, очигледно је, није било услова да она буде унитарна држава. Међутим, неминовност федералног уређења била је, у југословенској јавности праћена стварањем баука од унитарног уређења уопште. „Унитаризам“ је готово изједначаван са фашизмом, при чему се губило из вида да је унитарна држава у низу случајева боље и рационалније решење од федерације. Поготову ако је у оквиру унитарно уређене државе, која почива на демократији, спроведена широка децентрализација. — Иако данас наша *постојећа држава више није вишенационална*, ипак, по моме мишљењу, не би ваљало приступити увођењу унитарног уређења, без обзира како добро, на демократији и самоуправљању грађана, било засновано, јер би оно представљало исувише велики, нагао скок из постојећег федерално-конфедералног у унитарно уређење, који би психолошки тешко прихватљив. У нашим условима много је боље средње решење: увођење регионалне државе, о чему ће бити речи нешто касније.

Друго решење представљало би увођење асиметричног државног уређења у оквиру кога би Црној Гори биле, у виду посебне јединице, дата широка аутономија. Овакво решење, за које компаративна уставност пружа више примера (једно од таквих решења је — без икакве намере да га хвалим — било примењено у нас, образовањем 1939. године Бановина Хрватске), било би, с обзиром на извесне специфичности Црне Горе, сасвим рационално, али би и оно вероватно наишло на психолошке баријере у Црној Гори, пошто би могло да буде схваћено као гра-

дуирање две досадашње равноправне федералне јединице на државу Србију и аутономну јединицу Црну Гору.

10. Остаје, као најприхватљивије, треће решење — образовање регионалне државе, облика државног уређења које се налази између унитарно уређене државе и федерације, са елементима и једне и друге. Најкраће речено, региони, као релативно велике територијалне јединице од којих се држава састоји, немају својства државности, па ни сопствени устав, али зато располажу веома широким правима на самоорганизовање и свим овлашћењима власти која нису дата централним органима. Оно што, међутим, регионе суштински разликује од најширих децентрализованих јединица у унитарно уређеној држави јесте чињеница да њихови представници образују један од два дома централног парламента, чиме региони стичу могућност да учествују у доношењу закона, па и променама устава. То је суштинска *differentia specifica* између унитарне и регионалне државе.

У случају увођења регионалне државе, Србија и Црна Гора би престале да постоје као посебне федералне јединице. Региони би били образовани сходно историјским, географским, привредним и другим критеријумима, а обухватили би по правилу између 500.000 и 1.000.000 становника. Укупно би их на подручју читаве земље било 12—13. Региони би имали сопствене органе, са овлашћењима у широком кругу надлежности.

Србија и Црна Гора су се своје државности одрекле још 1918, да би у комунистичкој Југославији постале квази-државе, што су и сада по Уставу од 1992. Ако смо спремни да признамо да све експериментисање са федералним уређењем нису успеле, да је посебно Устав од 1974. компромитовао саму идеју федерализма, а да су његови непожељни трагови у виду конфедералних елемената уочљиви и у важећем уставу, онда ћемо лако доћи до закључка да нам данас, када постоје само две федералне јединице бивше Југославије, Србија и Црна Гора, никаква федерација није потребна. Те две федералне јединице треба једноставно реорганизовати у виду региона, с тим што би, с обзиром на своју величину (број становника), Црна Гора представљала један регион, док би Србија, са две данашње аутономне покрајине у своме саставу, била подељена на десетак региона одговарајуће величине. То значи да би фактички Црна Гора задржала своју индивидуалност, док би досадашња република Србија била разбијена на више региона.

На овај начин решено државноправно питање не би ни у ком погледу улицало на национална осећања Срба, односно Црногораца, на читаву сферу духовног и културног. Нити би историја била забораваљена, нити језичке, етнолошке и друге специфичности непиране. Регионална држава би представљала само неопходан организациони оквир у коме би могао да се несметано одвија живот друштва у свим његовим манифестацијама.

Услов за успех регионалне државе било би — не треба посебно наглашавати — увођење правога демократског режима, парламентаризма, слободне тржишне утакмице, обезбеђивања слобода и права грађана, владавине права и слично.

Увођење регионалне државе било би вероватно данас оптималан начин решавања проблема Косова и Метохије. Постојећа аутономна покрајина била би претворена у два региона, у којима би Шиптари, као већинско становништво, добили, заједно с осталим грађанима, могућност самоуправљања, али уз спречавање опасности да у оквиру јединствене државе теже сецесији.

Ако су моји аргументи против даљег постојања федерације због њене штетности прихватљиви, онда ваља послушати здрав разум и између више могућих решења оптирати за регионалну државу као најбоље решење. Тиме ни Срби ни Црногорци не би ништа изгубили, а добили би много — заједничку државу, чија би организација била на нивоу савремене европске државности и у којој би, у оквиру новог уставног уређења, добили услове за бољи и просперитетнији живот.

Миодраг Јовичић

DEFAULTS DE LA FEDERATION ACTUELLE YOUGOSLAVE ET PROPOSITIONS POUR UNE ORGANISATION MEILLEURE DE LA COMMUNAUTE SERBO-MONTENEGRINE

— Résumé —

La Serbie et le Monténégro ont en 1918 renoncé à leurs capacités de l'Etat et ils sont entrés en Yougoslavie nouvelle née, organisée à ce moment-là comme Etat unitaire. L'organisation fédérale introduite après la Deuxième guerre mondiale selon la formule une nation — une unité fédérale était conçue comme la solution propre de résoudre soit-disant question nationale. Mais dans l'Etat fédéral ainsi constituée l'influence prépondérante avaient des forces centrifuges qui ont provoqué la transformation de l'Etat fédéral en une confédération par la Constitution de 1974 et finalement, en 1991—1992, le démembrement de l'Etat yougoslave. Ce ne sont que la Serbie et le Montenegro qui en restaient fidèles. Bien que l'organisation fédérale a perdue sa raison d'être, elle était maintenue par la Constitution de la République Fédérale Yougoslave de 1992.

Les Etats fédéraux n'ayant que deux membres demonstrent les défauts permanents, à la fois théoriques et pratiques. Dans le cas de la nouvelle fédération yougoslave on en rejoint le fait qu'il existe entre deux unités fédérales, la Serbie et le Monténégro, une différence enorme concernant le territoire, le nombre des habitants et les capacités économiques. Si la constitution fédérale fixait, sans éléments confédéraux, une égalité totale de deux unités, la Serbie aurait la possibilité de devenir l'hégémone. On a choisit une autre solution d'après laquelle le Monténégro a obtenu un statut exceptionnellement privilégié en plusieurs aspects. A part, la Constitution contient des éléments confédéraux nombreux reprises de la Constitution précédente. La repartition des compétences entre l'Etat fédéral et les unités fédérales, dont une est 16 fois plus grande de l'autre, est fixée d'une manière qui n'est pas rationnelle.

La nouvelle organisation fédérale à déjà montrée en pratique des grands défauts.

Etant donnée qu'il est impossible d'éliminer ces défauts par une revision constitutionnelle quelconque, il est nécessaire de chercher des solutions nouvelles. Parmi ces solutions la meilleure, d'après l'auteur, serait de remplacer l'organisation fédérale par l'Etat régional. Les 12 ou 13 régions jouiraient une autonomie large sans possédant aucuns atributs étatiques. Leur representants formeraient en même temps un Conseil des régions dans le Parlement bicameral. L'Etat régional offrirait aussi des possibilités de résoudre le problem de Kosovo et Metohie, qui devindraient deux régions egaux avec tous les autres.

