

Евгени Димитров, Скопје

КРИЗА И ДИЛЕМЕ ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА

1. Криза југословенског федерализма и међунационалних односа саставни је део шире друштвене кризе у Југославији, чији су корени у економским основама и политичком систему, односно у систему недовољно демократског или недемократског социјализма. Међутим, она има и своје посебне узроке. При томе, не само што је криза у федеративним и међунационалним односима условљена општедруштвеном кризом, већ и она сама значајно утиче на интензитет опште кризе југословенског друштва.

Основни узрок посебне кризе југословенског федерализма и међунационалних односа треба у првом реду тражити у самом моделу федерализма који је примењен у Југославији. Приликом стварања прве вишенационалне федеративне државне заједнице — совјетске федерације, а чијим је решењима инспирисана и југословенска федерација, у свету су постојали само модели једнонационалне федерације, која је од самог почетка тендирала, а и данас продужава да се развија ка све вишем ступњу централизације. Таква се федерација показала непогодном за вишенационалну заједницу и за односе који у њој нужно мора да се поштују. Вишенационална заједница може да опстане само као заједница суверених, равноправних и добровољно удружених народа и њихових република — држава и она треба да се темељи на трајном и неотуђивом праву на самоопредељење у чији садржај спада и право на иступање из заједнице. У вишенационалној заједници морају бити обезбеђени реални услови за сопствени — национални, економски, политички и културни развој сваког удруженог народа. У њој заједнички интерес треба да је у исто време и интерес сваког удруженог народа посебно и о утврђивању и остваривању заједничких интереса да се одлучује само уз сагласност легитимних представника свих удружених

народа. У таквој заједници не би смеле да постоје могућности да се појединим народима натурају (макар и од већине њих) одлуке које су у супротности са њиховим битним интересима. Модел једнонационалне федерације, који поједини аутори означавају и третирају као образац класичне, аутентичне или истинске федерације, није у стању да задовољи све ове захтеве и потребе вишенационалне заједнице. Он даје централним, савезним органима све шира овлашћења, која задиру у положај и основна права удружених народа и обезбеђује принудно извршавање савезних одлука и онда када су оне у директној супротности са основним интересима појединих њених чланица. У свом моделу једино савезна држава има својство суверености, а државе-чланице имају само статус једне, више или мање децентрализоване јединице. Такав модел федерације у потпуности одговара једнонационалној заједници и односима који постоје у њој.

Други основни узрок посебне кризе југословенског федерализма и међунационалних односа лежи у недоследној, непотпуној примени и самог тог модела једнонационалне, односно тзв. класичне или аутентичне федерације. У Југославији је овај модел примењен у његовој совјетско-стаљинистичкој варијанти, која само формално преузима поједине елементе федерације, а фактично их не реализује или их веома слабо реализује. Тај је модел служио само као фасада иза које су се криле централизам, недемократизам и монопол одучивања, што је у супротности са суштином начела федерализма. У Југославији, почев од савезног Устава од 1946, па све до последњег Устава од 1974, није у потпуности био примењен чак ни модел тзв. класичне или аутентичне федерације. До 1963. постојала је и функционисала изразито централизована федерација. Иако су касније, савезним Уставом од 1963. извршене извесне корекције и делимично су ублажени поједини елементи федералног централизма, његова решења такође нису у потпуности одговарала вишенационалном федерализму, као и положају и улози који су удружени народи и њихове републике требали да имају у систему. С друге стране, амандманима од 1971. на Устав од 1963., као и Уставом СФРЈ од 1974, у тај и такав недоследно примењени модел тзв. класичне или аутентичне федерације са израженим елементима централизованог федерализма унети су нови елементи и успостављени нови односи који су прелазили њене оквире и које су поједини аутори оценили као елементе својствене конфедерацији. Понеки аутори су отишли чак и много даље, па су почели говорити, а то и данас тврде, да се овим решењима и новоуспостављеним односима југословенска федерација претворила у конфедерацију. Објективна анализа ових уставних решења и новоуспостављених односа и институција не даје основа за такво тврђење, за сличну оцену. За југословенску државну заједницу, према Уставу од 1974. карактеристично је, с једне стране, задржавање значајних елемената униформности и централизованог федерализма и, с

друге стране, уношење извесних решења и односа сличних конфедерализму. Према томе, после 1974. Југославија се не може више сврставати искључиво у модел федерације (са свим њеним варијететима), али се такође не може третирати ни као облик конфедерације, па чак ни као облик државне заједнице са преовлађајућим конфедералним својствима. И после тога, она је остала у суштини облик федерације, федерације *sui generis*, облик у коме има елемената и једног и другог модела, али и решења која се не могу подвести ни под један од њих.

Савремена криза југословенског федерализма је, према томе, последица стпора према моделу федерације какав је био прихваћен у свим досадашњим уставима и какав је у пракси био примењиван у протеклом периоду. Због тога су и тако оштри спорови око његових оцена, као и око могућих решења за излазак из кризе.

2. Реално стање међунационалних односа у Југославији искључује сваки повратак на федерална решења из ранијих периода. То значи не само искључивање сваке могућности за повратак на федерализам из 1963. већ и на федерализам из 1974. Они су превазиђени и потпуно неприкладни за уређивање и стабилизовање нових односа у југословенској заједници равноправних народа. Отуда су сви захтеви, свако инсистирање на повратак решењима из претходних периода унапред осуђени на неуспех. У тражењу решења за излазак из постојеће кризе федерализма мора се поћи корак даље и тражити нова решења која би била израз данашњег стања међунационалних и међурепубличких односа. Да би се у тражењу тих нових решења успело, потребно је пре свега, макар за моменат, оставити по страни расправе о федерацији и конфедерацији, о њиховим теоријским појмовима, о њиховим слабостима и преимућствима и расправе у првом реду усмерити ка тражењу решења која су на линији очувања југословенске заједнице удружених народа од опасности распадања. Ова нова решења, према томе, не могу се тражити и наћи у теоријском моделу тзв. класичне или аутентичне федерације, јер он води централизацији и успостављању односа субординације, што је у супротности са суверним положајем народа у Југославији и њихових република-држава и што је он првенствени узрочник кризе у савременим међунационалним и међудржавним односима. Али, нова се решења такође не могу тражити и наћи ни у моделу старе конфедерације, који је настао и постојао у свим различитим историјским и друштвеним околностима, а на који данас инсистирају поједини правни теоретичари и политичари. Модел конфедерације који је некада постојао и који је био творевина одређених историјских околности и друштвених потреба, такође не може данас у целости бити прихватљив за савремене односе, нити може у потпуности задовољити савремене потребе удружених народа Југославије. Савремене потребе више-

националних заједница захтевају виши степен интеграције него што су то омогућавале некадашње конфедерације.

За решавање кризе југословенског федерализма није довољно само опште, начелно изјашњавање за Југославију, за њено очување, односно изјашњавање за или против заједничког живота у њој. Изјашњавање за или против заједничког живота нераздвојно је повезано (и условљено) са питањем облика уређења заједнице, са начелима на којима би она била постављена и односима који би у њој били успостављени. Изјашњавање за Југославију не претпоставља и прихватање било каквог облика њеног уређења. Напротив, од облика уређења, од начела на којима би она била постављена и односа који би у њој били успостављени, зависи и прихватање Југославије као заједнице народа. Не може бити њеног прихватања по сваку цену, безусловно, на рачун сувереног положаја њених народа и њихових република. Њено прихватање као заједнице народа и њихових република условљено је слободном вољом њених конститутивних субјеката, сваког посебно и свих заједно. Југославија може постојати и опстати само ако одговара основним интересима и потребама сваког удруженог народа и свих њих заједно.

Решавању кризе југословенског федерализма не може битно допринети начелно изјашњавање за или против федерације или конфедерације, јер као конкретан облик уређења у свету нису постојали нити данас постоје њихови чисти облици. У сваком конкретном систему федерације постоје више или мање елементи конфедерализма или унитаризма, као и обрнуто, у свакој конфедерацији постојали су и извесни елементи федеративног уређења или веома лабави међудржавни уговорни односи. Независно од различитих погледа на њихову суштину, на њихов појмовни садржај, чисти модели федерације и конфедерације су теоријске шеме, категорије правне теорије. Између њихових теоријских појмова и реалних облика постоје веће или мање разлике и они се у потпуности нигде не поклапају. Суштина расправа, према томе, не треба да буде питање да ли федерација или конфедерација већ каква федерација, односно каква конфедерација.

У расправама око решавања уставне кризе, односно кризе федерализма у првом реду, треба поћи од опредељености народа Југославије да, под одређеним условима, живе у заједници, као и од њихових заједничких интереса у њој. Живот у заједници је објективна потреба свих народа Југославије и реалнија гаранција за њихов слободан живот и националну независност, за бржи и ефикаснији развитак, па и за сам њихов опстанак. Полазећи од ове претпоставке треба, уз пуну сагласност свих субјеката заједнице, приступити утврђивању њихових објективних заједничких интереса, области у којима постоје и обима у коме постоје. А потом треба договорити и начине одлучивања о заједничким интересима, односно облике њиховог остваривања (што, у зависности од природе заједничког интереса, може обухватити

и различите облике одлучивања, односно њиховог остваривања). Питања за која се постигне сагласност свих субјеката заједнице, па макар се она свела на само неколико области, једино могу, као њихов заједнички интерес, представљати основ за уређење савремених односа у заједници. То значи да у првом реду треба објективно и свестрано, уз максимум свести о историјској одговорности, размотрити све могуће варијанте за ново уређење односа у заједници.

3. Да би се могло приступити утврђивању објективних заједничких интереса народа у Југославији и њихових република као суверених држава и да би напори за очување заједнице имали позитиван исход, неопходно је поћи од неких основних предуслова.

Прво, нови односи у југословенској заједници треба да се заснивају на начелима федерализма схваћеног у његовом најширем значењу, наиме као облик сложенот уређења једне заједнице који у себи укључује извесне елементе и институције и федерације и конфедерације и који не искључује и нека нова, оригинална и специфична федерална решења. Инсистирање на строгом разграничавању између једног и другог правног облика федерализма (федерације и конфедерације), што је особито карактеристично за правну теорију XIX века, а што се прсвлади и до наших дана, потпуно је превазиђено и не може допринети изласку из кризе у коју су запале савремене федеративно уређене вишенационалне заједнице. Треба тражити и прихватити такав модел федерализма који ће представљати савремени, развијенији и садржајно демократскији систем односа и који у исто време омогућава слободан живот и свестран развитак сваког удруженог народа и, у исто време, њихово заједништво.

Друго, прихватити оно решење које обезбеђује заједништво народа у Југославији, што даље значи да треба одбацити свако блокирање решења под изговором да излази из оквира теоријског појма или модела тзв. класичне или аутентичне федерације.

Треће, решењу кризе југословенског федерализма не може допринети само опредељење за тзв. модерну федерацију, јер оно није ништа друго до обична декларација без конкретне садржине. Потпуно је нејасно, има ли и у чему су разлике између концепта ове тзв. модерне федерације и модела централистичке федерације, која и каква нова решења нуди у поређењу са федеративним односима, који су постојали до 1963. или у периоду између 1963. и 1974, као и оних који су успостављени Уставом од 1974.

Четврто, прихватити гледиште да у датом моменту, у актуелном стању међународних и међурејубличких односа у Југославији, конфедерација, односно успостављање одређених конфедералних односа, не би морало да значи разбијање, распарчавање југословенске заједнице, односно не би морало дове-

сти до њеног распада, већ схватити да успостављање таквих односа представља само нови облик уређења односа унутар ње и прихватити да овај нови облик уређења такође може бити излаз и решење за очување те заједнице. У данашњој ситуацији одређени елементи конфедерализма могу чак и више допринети очувању заједништва него инсистирање на моделу централизирајуће федерације. Препустити будућности да одређује даље правце кретања југословенског федерализма и унапред не прорицати да ће због успостављања нових федералних односа неминовно доћи до распада заједништва. Ако би ипак у скорој или даљој будућности дошло до тога, основни разлози за њен распад неће бити прихваћени елементи конфедерализма. Основни разлози за распад биће много шири и много дубљи.

Пето, за опстанак југословенског заједништва прихватити принцип непроменљивости територија постојећих република, што не искључује могућности за изузетне и оправдане, споразумно прихваћене коректуре републичких граница. Свако покретање овог питања и сваки захтев за територијално прекрајање република не само да не доприноси решавању кризе међунационалних и међурепубличких односа већ може бити и повод за даље заоштравање ове кризе са несагледивим последицама.

Шесто, прихватити републикански облик управљања као неспорни облик државе сваког народа и њихове заједнице. Свако колебање у погледу облика управљања изазива оправдана страховања код појединих народа за њихов национални и државни опстанак.

Седмо, нова југословенска заједница треба да се заснива на принципу суверености свих народа у Југославији и њихових република-држава, на принципу потпуне националне равноправности, као и на равноправности грађана у оквиру сваке републике и у оквиру заједнице, као целине без обзира на њихову националну, политичку, верску и сваку другу припадност или опредељеност.

Осмо, прихватити став да се до нових односа у заједници и до њене нове организације може и треба доћи путем реформи, путем радикалне реформе постојеће југословенске федерације, а не путем њеног претходног формалног државно-правног престанка. Ако се као темељ за изградњу нове југословенске заједнице од свих њених субјеката прихвати статус суверености сваког народа, односно сваке републике као државе, за успостављање нових односа и нове заједничке организације није неопходно формално државно-правно осамостаљење република да би тек после тога дошло до њиховог удруживања у нову заједницу.

Девето, прихватити демократски и на равноправним основама дијалог о свим варијантама и опцијама, као и о конкретно предложеним решењима, а такође и њихово свестрано и аргументовано разматрање. До решења за излазак из кризе не може се доћи наметањем једностраних решења или опредељења која

су прихватљива само за поједине републике, макар оне биле бројчано и у већини. До решења не може се доћи и претходним заузимањем тврђих ставова, који су априорно одбојни према другим опредељењима и предлозима, јер они фактично онемогућавају сваки дијалог и препрека су за изналагање заједнички прихватљивих решења. Претходна опредељења треба да изражавају само полазне позиције у даљим напорима за изналагање заједничких решења. У исто време мора бити искључена и свака могућност за наметање решења путем оружане снаге. Југославија као заједница суверних народа и њихових република не може се силом очувати, а још мање трајније се одржавати на оружаном снагама. Оружана интервенција јесте мера кратког историјског даха и може имати за последицу уништавање сваке перспективе за опстанак југословенског заједништва.

4. Излазак из кризе југословенског федерализма треба тражити са полазног становишта да је југословенско заједништво најрационалније опредељење за све народе у Југославији и да решења у првом реду треба изнаходити у оквирима тог заједништва. На основу заједничких разматрања свих разлога који су били извор спорова или су се негативно одражавали на положај и основне интересе појединих народа и њихових република, треба уложити све напоре за изналагање заједничких решења ради њиховог отклањања.

Полазећи од становишта да је југословенско заједништво објективна, историјска и перспективна потреба свих народа у Југославији, да је оно њихова приоритетна опција, треба приступити свестраном разматрању њихових конкретних заједничких интереса, односно утврђивању области у којима они постоје, њиховог обима и садржине, а затим и облика њиховог остваривања, односно одлучивања о њима.

У вези са новим карактером југословенске заједнице на првом месту треба заузети став о природи друштвено-економског уређења и политичког система у удруженим републикама. Наиме, питање је да ли ће у југословенској заједници постојати потпуно јединствено друштвено-економско уређење и јединствени политички систем или ће у овом погледу моћи да постоје разлике и у ком обиму. Сигурно је да велике разлике између удружених република не би представљале фактор њихове кохезије, као што је сигурно да су извесне разлике између њих објективно оправдане. Због тога би требало утврдити само најопштија заједничка начела друштвено-економског уређења и политичког система, а конкретно уређење односа и у једној и у другој области препустити удруженим републикама. У области друштвено-економског уређења посебно треба заузети заједничке ставове о основама друштвено-економских односа, о облицима својине и о начелима привређивања и вршења других друштвених делатности. Што се тиче политичког система, минимални услов би требало да буде његова утемељеност на демо-

кратији и парламентаризму, као и на републиканском облику управљања.

Саставни део проблематике политичког и целокупног друштвеног система и њихов особито значајан сегмент јесу слобода, права и дужности човека и грађанина. Питање о коме треба узети став јесте да ли је заједнички интерес гарантовање одређене листе основних слобода и права, која су то и којим актом их гарантовати. Посебно треба размотрити питање не посредног старања о њиховом остваривању и о обезбеђивању заштите човека и грађанина, као и о осигуравању материјалних средстава за њихово остваривање у случајевима када су за то неопходна друштвена средства. Новим односима вероватно би више одговарало да се актом заједнице гарантује листа основних слобода и права, као и дужности човека и грађанина, а да старање о њиховом непосредном остваривању, о њиховој заштити и о осигуравању материјалних средстава за њихово остваривање буду брига и обавеза удружених република. Заједнички органи (уставни суд) водио би надзор да ли је законима, другим прописима и општим актима органа република обезбеђено њихово непосредно гарантовање и остваривање у складу са основним актом заједнице. Осим тога, свака удружена република самостално би гарантовала и друге слободе и права, као и утврђивала дужности, који нису утврђени у заједничкој листи основних слобода, права и дужности.

Заједнички интереси у области привреде и финансијског система такође су од особите важности за будуће односе у југословенској заједници. Пре свега као заједнички интерес удружених република треба утврдити одређене функције у макроекономској политици. Да би развојно хармонично напредовала свака заједница, према томе и заједница удружених република Југославије, она нужно треба да се темељи на у основи усаглашеној економској политици. Основа привредног система заједнице треба да буде заједничко (јединствено) тржиште у чијим оквирима неће бити сметњи за слободну циркулацију капитала, производа и услуга, рада и научних достигнућа. На заједничком тржишту треба да циркулише јединствена монета и да постоји јединствени девизни курс, као и да се остварује заједничка кредитно-монетарна политика, уз примену неопходних мера за заштиту од монополистичког понашања и мера против неоправданог (нетржишног) преливања капитала и стицања средстава која нису заснована на раду. Заједничко тржиште треба да обухвати и заједничку царинску заштиту извоза и увоза производа и услуга. У оквиру заједничког тржишта удружене републике самостално би одлучивале о пореском систему, као и о увођењу и висини пореза и других дажбина, што не би требало да значи и искључивање могућности за договорно утврђивање основа пореског система и за изједначавање одређених пореза. Извори за финансирање утврђених заједничких потреба утврђивали би се

такође договорно. Поред котизације могли би бити предвиђени и други облици финансирања заједничких потреба.

Једна од области несумњивих заједничких интереса свих удружених народа и њихових република свакако јесте заједничка одбрана. Полазећи од опредељења да је заједничка одбрана интерес сваке републике, а у исто време и интерес свих њих заједно, оружане снаге би могле да буду састављене од две врсте војних формација: од оружаних снага сваке републике и од заједничких (јединствених) оружаних снага. Републичке оружане снаге би имале првенствено функцију заштите уставног поретка у републици, као и у другим републикама уз сагласност заинтересоване републике. Заједничке (јединствене) оружане снаге постојале би у оним родовима и у оном обиму који договорно буду одређени. Основна функција заједничких (јединствених) оружаних снага била би првенствено одбрана независности и територијалног интегритета од спољашњег напада на било коју од удружених република. Оне би и у мирно и у ратно време биле под заједничком командом. У време рата у састав заједничких (јединствених) оружаних снага улазиле би и под заједничку команду потпадале би и оружане снаге удружених република.

У оквиру заједничких интереса спадала би свакако и област међународне политике и одржавања међународних односа. Пре свега заједнички треба да буду принципи међународне политике и одржавања међународних односа за чије би придржавање били обавезни органи заједнице и у оквиру којих би и удружене републике водиле своју међународну политику и одржавале своје међународне односе. Начелно, вођење међународне политике и одржавања међународних односа били би функција и појединих република и заједничка функција удружених република. Полазећи од таквог опредељења, за закључивање међународних политичких и војних уговора били би овлашћени заједнички органи (уз сагласност удружених република), док би републике самостално закључивале уговоре о економској, културној, научној, техничкој и другој сарадњи. Дипломатско-конзуларна представништва у начелу би била заједничка уз могућности у појединим земљама и међународним организацијама да постоје паралелно и посебна представништва појединих република.

Осим у овим областима заједнички интереси би могли бити утврђени и у другим областима или само по појединим другим питањима.

Поред области у којима постоје заједнички интереси, отворени за дијалог су и обим заједничких интереса, односно њихов садржај. Њихов обим и садржај не би могли унапред да буду дати и, у зависности од области и питања, они могу шире или уже да буду одређени. У сваком случају, независно од њиховог обима, заједнички интереси могу бити само они који су утврђени договорно, уз сагласност свих субјеката заједнице. С друге

стране, они треба да се односе на питања која су од битног значаја за удружене субјекте. Нико други ван њих не може утврђивати заједничке интересе и никаквом већином удружених чланица не могу се наметати. Једино удружене чланице, ако то нове околности захтевају, могу их договорно мењати, односно проширивати или сужавати.

О остваривању заједничких интереса такође могу одлучивати само договорно установљени органи заједнице, у границама и на начин одређен конститутивним актом заједнице.

Тако, о утврђивању основа политике, о доношењу закона и других општих аката којима би се уређивали односи у заједници, као и о избору, именовању и разрешењу одређених функционера заједнице, требало би да одлучује представничко тело састављено од републичких делегација на паритетној основи. Будући да ће ово представничко тело одлучивати о релативно малом броју питања, која произилазе из ограниченог обима утврђених заједничких интереса, претежни разлози говоре у прилог његове једнодомне структуре. О изричито утврђеним питањима представничко тело би одлучивало на основу сагласности свих делегација, а о другим питањима би се могли предвидети и други начини одлучивања. Сагласност република, односно њихових скупштина, могла би се захтевати изузетно, само за нека најважнија питања, као на пример, за промене основног конститутивног акта заједнице.

Функције општег представљања заједнице, као и одређена политичко-координативна и политичко-усмеравајућа права, били би поверени колегијалном органу, који би такође био организован на паритетном принципу од представника из свих удружених република. Због сложености националног састава заједнице и нових односа у њој, функција индивидуалног „шефа“ заједнице не би била погодна.

Ради старања о непосредном извршавању заједничких интереса у одређеним областима и границама требало би да постоји и заједнички, колегијални и звршни орган — влада, која би такође на паритетном принципу била бирана од представничког тела заједнице и била би одговорна пред њим.

Међутим, с обзиром на веома смањене заједничке функције и, особито на ванредно ограничен обим извршних послова на нивоу заједнице, можда би могло доћи у обзир и концентрисање функције општег представништва заједнице, политичко-координативне и политичко-усмеравајуће, као и извршно-управне функције у једном колегијалном органу, по моделу Швајцарске који деценијама успешно функционише. Према овом моделу, јединствени колегијални извршни орган заједнице сачињавали би представници из удружених република на паритетном принципу. Његови чланови би у исто време могли да буду на челу појединих ресора, а из њиховог састава они би сваке године (или на

неко друго време) бирали свог председника, који би вршио и функцију репрезентовања заједнице.

Најзад, у новој југословенској заједници треба да буде обезбеђено и доследно поштовање њеног основног акта, као и других прописа донетих на основу њега и у сагласности са њим. Ради поштовања ове уставности и законитости, одлуке одговарајућег органа заједнице (уставног суда) треба да буду обезбеђене неопходним средствима и ефикасним санкцијама.

Изложене варијанте о појединим областима заједничких интереса и о њиховом обиму, као и о организацији заједнице и облицима одлучивања, претпостављају и друге варијанте и предлоге. Оне треба да првенствено послуже као пристојајућа заступања њиховом конкретном разматрању, за тражење излазних решења и да се тиме ставе у други план настојања за претходно изјашњавање о државно-правном облику заједнице (федерација или конфедерација).

У новој заједници суверених народа и њихових република-држава не би смеле да буду искључене и могућности за заједничко одлучивање, као и за непосредно примењивање појединих аката органа заједнице, уколико су они донети уз сагласност свих или на основу овлашћења свих и у оквиру утврђеног овлашћења. Обавезност тих аката не би била у супротности са сувереним положајем република — држава, ако овлашћења органима заједнице произилазе из сувереног положаја република, ако постоје могућности за приговор о неуставности донетих аката и ако, као крајње средство за заштиту сувереног положаја чланица заједнице, постоји гарантовано и реално обезбеђено право њиховог иступања из заједнице. Супротно сувереном положају појединих република било би доношење одлука без њихове генералне или конкретне сагласности. У свакој савременој међународној заједници, укључујући и постојеће европске интеграције, постоје могућности за доношење, у одређеним случајевима и под одређеним условима, одлука обавезних за све чланице односне заједнице или организације. Таквих могућности у одређеним случајевима, који би договорно били утврђени основним актом заједнице, не би требало да се лиши и нова југословенска заједница суверених народа и њихових република — држава. У тим случајевима договорно пренета овлашћења на заједничке органе не значе одрицање од сопствене суверености. Утврђивање заједничких интереса и преношење овлашћења на поједине заједничке органе за одлучивање о њиховом остваривању не смеју се заснивати на концепту одрицања од сопствене суверености или на претпоставци о трајном преношењу дела суверености на заједницу.

И најзад, у оквир отворених питања савремене југословенске заједнице суверених народа и њихових република — држава спада и питање карактера основног акта којим би се конституисали нови односи у заједници, којим би се утврдили зајед-

нички интереси удружених народа и њихових република, као и организација заједнице (заједнички органи). Наиме, питање је да ли то треба да буде акт, који ће формално носити назив уговор или би то могао да буде и устав. У вези са овим питањем свакако је најбитнији начин доношења, начин усвајања овог акта, а не сам његов назив. Пракса стара већ више од два столећа наводи теорију на закључак да се устав третира као основни политичко-правни акт државе, као акт који је израз суверенитета државе и који је због тога изнад свих закона и других прописа и општих аката у држави (супремација устава). Међутим, појам устава има и шире значење. Посебно у сложеним заједницама, када се устав доноси уз сагласност свих њених конститутивних чланица, он постаје њихов заједнички акт и акт суверености сваке државе — чланице. Тако усвојен устав нема обележја акта који се натура удруженим државама — чланицама заједнице и који, супротно њиховој вољи, ограничава њихов суверенитет. Такав устав укључује позитивне елементе, који произилазе из добровољног и договорног карактера заједнице, а у исто време омогућава и адекватније нормирање односа у самој заједници. Он се уклапа и у светску традицију уставности. Из тих разлога предвиђа се да и основни акт будуће европске заједнице буде устав. Према томе, уколико основни акт нове југословенске заједнице буде заснован на сагласности свих удружених република, нема озбиљних разлога да се не прихвати да тај акт буде устав.

Е. Иступање из постојеће југословенске федеративне државне заједнице треба да буде потенцијално опредељење тек ако се дође до несумњиве констатације о немогућности постизања сагласности о животу у заједништву, треба да буде само крајња варијанта која се намеће тек после свих неуспешно уложених напора, после свестраних и крајње одговорних разматрања свих варијанти за живот у било ком облику заједнице и за споразумно уређење односа у њој. Одлука за осамостаљење треба да буде последње, а не претходно опредељење. Историјску одговорност носиле би републике које би претходно прокламовале одлуку о осамостаљењу, али такође и оне републике које су својим тврдим ставовима одбијале свако друго решење које би излазило из оквира њиховог првобитног и претходно заузетог опредељења.

Иступање из постојеће федеративне државне заједнице макар и једне републике означава почетак распада федерације. Одлуке једне или више република о иступању из данашње федеративне заједнице не дају основа за априорни закључак да све остале републике желе и даље остати у тако редуцираној, окрњеној федерацији. У том случају и преостале републике би размотриле свој положај и, с обзиром на новонасталу ситуацију, би се определиле да ли су и оне за иступање из федерације или су за стварање нове федерације са смањеним бројем чланица.

Најзад, проблеми југословенског федерализма не могу се решавати и путем референдума. Никаква одлука донета на општем југословенском референдуму не би могла допринети превазилажењу садашње кризе. Референдум може само још јаче заострити односе и брже довести до распада заједништва, јер ако се на референдуму грађани у појединим републикама одреде за одређену одлуку, онда би веома тешко било такву одлуку и изменити. За изналагање решења за излазак из кризе много би већа гаранција били демократско договарање и демократским методама усаглашавање заједничких интереса удружених народа и њихових република него што би то било одучивање на опште југословенском референдуму.*

Evgeni Dimkitrov

CRISIS AND DILEMMAS OF YUGOSLAV FEDERALISM

— Summary —

Basic causes of crisis of Yugoslav federalism and the relationship among the relations in the country should primarily be looked for in model of federalism itself and that is the model of one-national federalism and than in inconsistent application of that model, from which some elements of federation have been formally taken over, which served more as a facade behind which centralism, undemocratism and monopoly of decision making were hiding.

Realistic condition of international relations in Yugoslavia excludes every return to federal solution from period 1946—1974. To solve the crisis of Yugoslav federalism, merely general, fundamental declaration for Yugoslavia and its preservation, or general statements pro or against federation or confederation are not sufficient. In discussions for solving of this crisis it should be started from the commitment of Yugoslav people to, under certain circumstances live in the community and that it is their objective need caused by common interests.

In order to be able to approach to establishment of common interest, and the efforts for preserving of the community would reach positive outcome it is necessary to start from basic preconditions: accept that the new relationships should be based on the principles of federalism understood in its broadest meaning which includes some elements and institutions of both federation and confederation; discard every blockade of solutions under the apology that it comes out of the scope of theoretical concept or model of the so called classic or authentic federation; abandon abstract commitment for the so called modern federation because it is an ordinary declaration without concrete contents; accept the attitude that establishment of certain confederal relationships does not mean pounding of Yugoslav community and that new form of arrangement might be an exit from the crisis and solution for pre-

* Ближе о овом питању: *Евгени Димитров*, Вишенационални федерализам и референдум, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1990, бр. 1—2, стр. 63—73.

servation of the community. Also, accept as basic preconditions the following: the principle of unchangeability of the territories of existing republics, republican form of managements in all republics and in the community as a whole; principle of sovereignty of united peoples and their republics-states; principle of complete national equality; the attitude that new relationships in the community and its new organization may be brought about by a radical reform of existing federation and it should not be insisted on its former formal suspension; democratic and on equal basis set dialogue on all the variants. Solution for overcoming the crisis can not be sought in trusting upon of one-sided solutions.

Starting from the standpoint that Yugoslav holding in jointly is the objective need of all nations in Yugoslavia, that in their priority option, there should be approached to concrete establishment of their common interests and forms of decision making on these interests. Common interests may be only the ones established in agreement, with the consent of all united republics.

Secesion from the existing Yugoslav federation might be potential commitment only if there occurs the undoubtable statement on impossibility of agreeing on life in co-operation. The decision of self reliance of the republics should be ultimate and not precursory commitment.