

Проф. др Славко Лукић

## РАВНОПРАВНОСТ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА У ДВОЧЛАНОЈ (ЕТНИЧКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ)

— Принцип и/или проблем —

„Једнакост је у самом појму  
федерације“

(Ј. Ђорђевић)

### I

#### 1. Равноправност: својство државе чланице и/или начело савезне државе

Основно начело односа у једној федерацији јесте равноправност њених чланица. Њихов једнак статус, без обзира на величину, снагу и фактички утицај на федералне послове. Она се огледа у истовјетним правима и дужностима федералних јединица, како у међусобним односима тако и у односу према федерацији. Својствена је суштини федерализма и појму федерације. Историја федерализма потврђује ово начело, додуше са ријетким изузецима. Ти изузеци имали су своје историјско и теоријско оправдање и углавном су превазиђени.\*

\* Тако су у Индији 1949—56. постојале три категорије федералних јединица: државе А, Б и С са различитим статусом. Године 1956. укинута је ово разликовање, али је за државу Џану и Кашмир задржан повлашћен статус. Такође је привилегован положај у односу на друге федералне јединице имала Баварска (у оквиру њемачког царства), јер је имала »iura singularit« у погледу закључивања међународних споразума. Други изузетак чине двије федерације у којима се савезним уставом утврђују ниже територијалне јединице (нпр. аутономне), на територији једне чланице и тиме ова ставља у неравноправан положај. (О томе упореди: М. Р. Jain, »Indian Constitutional Law«, Bombay, 1962, п. 171 и др. М. Јовичић: „Савремени федерализам“, ИУП, Бгд., 1973 стр.90—100).

*Равноправност је не само статусно питање (својство) државе чланице већ и основни принцип савезне државе и регулатив односа у њој и према њој.*

Равноправност може бити државна (равноправност држава-чланица) и национална (равноправност нација).

У федерацијама које су једнонационалне, равноправност се своди на државну или међудржавну равноправност, а у дво-или вишенационалним федерацијама и на државну и на националну равноправност. По правилу се ова друга прожима или супституише првом.

Овај рад има за предмет равноправност чланица федерације, а не и субјеката федерације (држава, грађана и нација). И то из три разлога. Прво, зато што је она предмет уставне регулативе и статусно је питање државе. Друго, зато што су успешније вишенационалне федерације које нијесу наглашавале овај принцип од оних које су изпраћене на принципу удруживања „националних држава“, па чак ако су у њему и видјеле облик рјешења националног питања (претежно социјалистичке федерације које су се недавно распале). Треће, национална равноправност је шира (она је лично право и колективно право) од принципа равноправности свих (па и националних) држава чланица и претежно је политички а не (државно) правни феномен.

Равноправност чланица мање се јавља као проблем код оних вишенационалних федерација чије су државе чланице мјешовите националне заједнице, а не националне државе (Швајцарска, Канада, Индија и др.).

Федерација подразумијева и *равноправност грађана* која се уставно обезбјеђује двојачко — путем једнакости грађана пред (савезним) законом и кроз право на једнако представљање грађана („један грађанин — један глас“) у посебном дому савезног парламента. Федерација једнакост грађана подразумијева, јер је „заједничка држава“ и „заједница људи“ (грађана). Једнакост је, осим тога, и обиљежје грађанског статуса у свакој држави, а у федералној посебно, у којој се сва права грађана једне чланице признају и грађанима друге (других) чланица (а). Но, о томе у овом раду, с обзиром на тему и обим, неће бити ријечи.

Најзад, постоји и тзв. „оцјена равноправности“, која је по најмање научна и објективна, а више политичка.

Равноправност федералних јединица манифестује се, дакле, у двије равни: у њиховим међусобним односима и у односу на федерацију. Она није само статусни принцип већ и основни регулатив односа у једној федерацији. И значајан је чинилац њене стабилности и егзистенције (опстанка).

Државна равноправност чланица се успоставља у три сфере: скономској, институционалној (у представљању у савезним органима и у учешћу у одлучивању на савезном нивоу) и у сфери (колективних) националних права. У овој трећој сфери

она се преплиће и/или поклапа са равноправности нација у једној федералној држави.

За овај прилог интересантна је институционализација „државне“ равноправности чланица. И то у двије сфере: у представљању и у одлучивању у органима федерације.

Равноправност се испољава и као принцип и као проблем. Нарочито у федерацијама у којима постоји несразмјера у величини и снази чланица федерације, посебно ако је федерација двочлана, ако је она етничка. А понајвише, ако је биетничка.

## 2. Двочлани федерализам: ризик или богатство федерализма

Искуства са двочланим федерацијама су мала и краткотрајна. Али, то не значи да је двочлана федерација немогућа и унапријед осуђена на пропаст. Ни двочлане федерације нијесу исте па се ни о њиховој постојаности и успјешности не може а priori судити. То само потврђује да је федерација растегљив појам и конкретан историјски и реални модалитет који се креће и сријеће у оквиру скупа начела која називамо: „федерализам“. А федерализам је између (уније и) унитарне државе и конфедерације.\*

Двочлане федерације јесу ријеткост и особеност, али и богатство федерализма.

„Теорија на њих гледа са дозом резерве и опреза, јер се лако (лакше него друге)“ могу претворити у компететивну (такмичарску) федерацију — ако су федералне јединице по величини и снази исте, или пак у доминацију веће у односу на мању, и тако федерални принцип свести на пуку форму. Или блокадом од стране мање чланице, угасити мотив за федерацијом — већој чланици).

Правило је, иако не без изузетка, да је федерација са више чланица стабилнија, јер је наводно мања спасност од удруживања чланица ради опструкције и блокаде центра.

Проблеми који се могу јавити у двочланој федерацији у којој постоје разлике у величини и снази федералних јединица, могу бити на страни равноправности мање чланице. И то: у еко-

\* Анализу сваке па и двочлане федерације отежава и околност што још увијек немамо кодификоване доктринарне ставове или „федерална начела“ односно „федералне стандарде“ које свака федерација треба да има. Другим ријечима, недостаје усаглашен став науке или кодификовани принципи о томе шта је тзв. „федерални минимум“, који федерацију дистанцира од унитаризма, а шта је тзв. „федерални максимум“, који је дистанцира од конфедерације. Осим тога, ни федерализам од земље до земље, из епохе у епоху у истој земљи, није исти, већ је подложен промјенама. Нијесу такође усклађени доктринарни ставови око тога шта чини једну успјешну („добра“) федерацију. Очигледно, федерализам иде испред науке и изненађује је новим формама и „новим“ законитостима, постајући „незавршен“ модел.

номској сфери, сфери представљања (у горњем дому савезног парламента), као и на подручју одлучивања. Због политичке моћи веће чланице или њене хегемоније у федерацији. Но све су ово (хипотезе, а не аксиоми.

Дуализам у двочланој федерацији долази двоструко до изражаја. Прво, зато што је иначе својствен федерацији: два нивоа власти, двије државне структуре. Друго, зато што се развија унутар те федералне структуре, између двије чланице. То многи сматрају хендикепом двочлане федерације. Да ли је заиста и то? Значи ли то да она као двочлана не може постојати (уопште) или не може бити успјешна или опстати, поготово ако су чланице стварно и/или правно неједнаке?

Федерација је једна динамична и „немирна“ структура. Тако је треба схватати. Али треба имати на уму да су федералне јединице или нације створиле ту структуру. И то добровољно. Значи, биле су заинтересоване за њено стварање (за уједињење или за државни преображај унитарне у федералну државу). Једном створена савезна држава стиче свој идентитет, своје поклонике, апарат, своју елиту федералну културу и постаје пређа држава. Постаје посебна структура, која због своје самосвојности има и своје посебне интересе (или интересе елита). Она се добрим дијелом и понаша као самостална (унитарна) држава. Поред осталог и због међународног субјективитета и пуног међународног капацитета, њене присутности и статуса у међународним односима са другим државама. С друге стране, ниједна федерална јединица није толико заинтересована за државно јединство колико је то федерација. А без објективног државног јединства и без субјективног осјећања отаџбинске припадности појединаца, нема ни стабилне државе ни лојалног грађанина. С друге стране, федеративни оквир час је сметња, час предност једне федералне јединице.

У вишечланим федерацијама, једна чланица, захваљујући томе што може да пактира са другом (другима), може да надигра савезну државу, али се ње нерадо одриче. То је показала и пракса бивше федерације у нас.

У двочланој федерацији тој „игри“ брзо дође крај. Јер, услед немоћи да се нађе савезник (у другој чланци), федеративни оквир брзо пуца тамо гдје је најтањи. А то је или национална (не)равноправност, ако је федерација (дво)вишенационална, или државна (не)равноправност, ако је федерација национално хомогена. Дobar дио политичких елита се брзо постара за то да се та (не)равноправност нагласи или чак инсценира. То је један крупан разлог који двочлану федерацију чини мање „вриједном“ од вишечлане. И да је за право ставу да је и у двочланој федерацији потребно 2+1. Други разлог је што свака федерална јединица, зато што је држава, тежи већој самосталности и стога она и даље испољава свој федерализам, тј. свој федерални апетит, иако је већ федерацију (заједно са другим чланицама) образо-

вала. А тај њен перманентни федерализам удаљава је и од федерације и од других чланица, тјерајући је да час пактира са другом чланицом (обје се не одричући федерације), час да тражи и арбитражу од федерације, онда када је у мањини у било којој варијанти (интересног) односа снага.

Да резимирам: зато што у двочланој федерацији постоји партнерство између чланица и федерације и чланица међусобно, које се (партнерство) по правилу испољава као ривалство 1:1, потребно је у њој и савезништво и пактирање, тј. 2:1 унутар саме федерације. Овај став донекле има оправдање. *Основна му је слабост у томе што га могу користити и они који су за унитаризам и они који су за конфедерацију (или издавајање држава).*

Могло би се резоновати и обратно: код 2:1 нарушена је федерална равнотежа. А кад се она наруши, федерација постаје нестабилна.

„Два према један“, постоји и у двочланој федерацији. Јер, пактирати могу час обије чланице према федерацији, час једна чланица са федерацијом наспрам друге чланице. То се неријетко и дешава у пракси двочланих федерација.

Мања чланица може бити надгласана у двочланој федерацији. То јој се лакше може догодити у вишечланој. Поготово у трочланој, када двије развијене чланице по правилу више пактирају него развијена са неразвијеном. Из праксе наше бивше федерације то смо јасно видјели (Словенија и Хрватска).

1:1 у двочланој федерацији може бити и супротстављени један национални програм, наспрам другог националног програма. У тој супротстављености, када и цдје постоји, слабост је њена.

Ако 2:1 стално постоји у федерацији, онда ће њој брзо доћи крај. Јер, стални пакт, ствара нову државну заједницу.

Лично сматрам да је већи проблем у двочланој двонационалној федерацији постојање два национална програма и постојање двије националне државе, од тога што нема трећег члана у њој. То је оно што њу чини три пута парном: једном, зато што је као федерација са два ранга држава: савезна и чланице; други пут, што је двонационална, са двије нације и, дозволите, два национална програма; и трећи, што у њој постоје двије националне државе. Кад би она била национално хомогена (или једнонационална), или бар двонационална, али са чланицама које нијесу националне државе, већ национално мјешовите државе, била би успјешнија. Двочлане и двонационалне федерације како се види (теоријски и историјски), нијесу исте, и не може им се прорицати иста судбина.

Увијек ћу, ако могу да бирам, а сада могу, гласат за федерацију. Ако мсрам да бирам, и ако не може федерација, гласаћу прије за унију, него за разлаз. Ни једна федерација у свијету није се добровољно расформирала и раздвојила (изузимајући неке социјалистичке федерације). Поготово не само зато што је двочлана. Мали, Етиопија, Уганда, Замбија, и др., нијесу

се распале и претвориле у унитарне зато што су због двочланости биле неуспјешне, већ зато што је нова власт, након војног удара хтјела да се консолидује — унитарним уређењем. Поред тога, Чехословачка, „није се распала због двочланости, већ услед пада социјалистичког модела и социјалистичких федерација“.

Развијеност је пресуднија као фактор опстанка федерације од њене двочланости (или) двонационалности.

Иако има повремено проблем „француског“ Квебека, ипак од свих двонационалних федерација, Канада показује добар примјер федерализма и успјешне земље. Можда и зато што, иако је двонационална, није двочлана.

Није ли можда ту кључ рјешења? Двонационалну организацију као вишечлану федерацију. Не закључујем, нити препоручујем, само укрштам три ствари: искуства, принципе федерализма и развијеност (укупну) тих федерација (земаља). Она важи за успјешну федерацију и за развијену земљу. Понављам — не сугеришем. Износим факте који релативизују сваки закључак и осујећују било какве аксиоме, или рецепте. Најзад, ако развијеност земље и федерализам кореспондирају, мање се осјећају проблеми федерализма. Ако су земље неразвијене, онда се конфликти појачавају. То једнако поткопава етнички хетерогене и етнички хомогене федерације. Ове прве зато што се конфликт лако пренесе на национални план, а међунационални конфликт нагриза федерацију. Ове друге зато што се економски проблеми преводe у социјални бунт, а овај се обрушава најприје на државу, на савезну прије свега.

СССР је била вишенационална федерација. А настала је у првом реду због блискости два народа најбројнија у њој: Руса и Украјинаца. Све федерације (конфедерације) настале су из савеза двије државе који се ширио.

### 3. Двонационална (двочлана) федерација и равноправност

Проблем равноправности постаје израженији ако је двочлана федерација етничка — односно (дво)национална.

Прво, зато што *етничка федерација\** тежи *конфедерацији*. Поготово она која почива изнутра на концепту националне државе односно „нације-државе“. Швајцарска не почива на том концепту, дјелимично ни Индија и Канада ипр., па се конфедерални захтјеви тамо испољавају (изузимајући Квебек) са мање упорности и лакше се контролишу. Осим тога, она је због своје етничке подлоге *климава*. Нарочито етничка двочлана федерација коју чине националне државе, са два национална програма

\*За етничку федерацију користе се и следећи изрази: »Fractured federalism« („раздробљени федерализам“ — Д. Русинов), »Facade federalism« (фасадни — С. Friegrich). Опширније и упореди: Др В. Становчић, „Етнички федерализам и демократија“, Архив, Бгд. бр. 2/93.

и двије националне партије, које су, мање-више, при руци држави или је (некад) „имају“. Коалиција државе са националним партијама ствара од националних партијских програма државно партијске програме и сталну отвореност државног питања која произлази из сталног незадовољства једне нације или једне партије државним уређењем, чинећи тако државу привременом а њене грађане несигурним, час задовољавајући, час манипулишући њиховим националним осјећањима, градећи на њима властите интересе и снажећи своју политичку моћ. Стално незадовољство државним уређењем постаје сметња стварању демократских коалиција (партија) и ствара државу несигурну у себе, без уставног правног поретка и са својством пролазности.

Двочлана двонационална етничка федерација, поред биетничког и дуалног у струкури испољава по правилу и биполарност двије струје: конфедерализам (и сецесију) мање и унионизам (и унитаризам) веће чланице. Политичка мајоризација веће чланице у двонационалној федерацији доводи до националне хегемоније једне нације и федерација „пуца“ на оном шазу на којему се и стварала, тј. на националном разлазу или државној сецесији. Ту је њен основни хендикеп, а не у развијености чланица или разликама у њима. Политичке елите често убрзају тај процес. Или га инсценирају када им федерација постаје тијесна, иако би се праћани и народ још држали у тој заједници или бар одлагали тај могући разлаз. О овим феноменима могу се извучити закључци (не и аксиоми). И то из анализе нације, федерације, суштине политичких процеса, политичких интереса и група. Наука и треба да помогне политици у једној њеној димензији, коју је реал-социјализам потиснуо. А то је: предвиђање. Потиснуо је идеологијом, којом је будућност учињена извјесном. А само „неизвјесна“ будућност је слободна будућност. Само политика са предвиђањем и прогнозом, оправдана је и корисна дјелатност. Политика као вјештина одлучивања о судбини грађана, народа и епоха, мора бити и јесте футуристичка дјелатност. У том свјетлу оправдано је градити такве хипотезе.

Могу се предвидјети четири ситуације у двочланој федерацији у којима ће се и равноправност различито повриједити односно остваривати и/или доживљавати. У централизованом федерацији (правно и фактички) у којој је јак центар, мања чланица пактира с већом. Федерална равнотежа се успоставља из (обостране) заинтересованости (бојазни) чланица да им се самосталност не угрози. Тада је носилац унитаризма центар, а не већа федерална јединица. Друго, у федерацији у којој је центар пасиван, већа чланица намеће се мањој. Истовремено се јављају двије тежње. Унитаристичку тежњу испољава већа федерална јединица, а сецесијом пријети мања. Треће, у децентрализованом федерацији мања чланица јача, активна је да блокира центар, у намјери да осујети већу чланицу, а ова (већа) тежи да ојача центар. Федерална равнотежа ће опет бити успостав-

љена по принципу 2:1. Четврто, у децентрализованој федерацији јачање центра је „на штету“ обје чланице, које се онда удружују стварајући однос 2:1.

Карактеристично је да се ни мања ни већа не одричу федерације ни када пријети сецесијом (мања) ни када тежи унитаризму (већа).

Федеративни оквир и федерација, дакле, инструмент су којима манипулишу обје чланице (или више њих у вишечланој федерацији).

Све су ово предвиђања и хипотезе, иако се може рећи да оне имају и своју потврду на примјерима неких двочланих федерација и искуствима савременог федерализма у свијету. Она више спадају у област (политичке) социологије федерализма, која се бави проблемима функционисања федерализма, али и у „закон тренда“ и политичке вјероватноће. А питање равноправности није само, како сам истакао, статусно и статично и „само правно питање, већ је демократско питање. У директној је вези са функционисањем федерализма.

#### 4. Пар ријечи о неравноправности

Неравноправност се може испољавати на више начина:

1. Као интерна и политичка мајоризација једне (веће) чланице у односу на другу (мању), или ако је федерација биетничка — једне нације у односу на другу. И то: са (правном) узурпацијом права једне чланице, или без узурпације (фактичка превласт).

2. Као узурпација права центра од стране једне (веће) чланице и тиме стављање у подређен положај мање чланице (правна превласт).

3. Као надгласавање мање чланице у одлучивању о „федералним стварима“ (парламентарна превласт).

4. Као развојна неравноправност, тј. заостајање мање чланице у развоју.

5. Као преимућство веће чланице захваљујући разликама у величини.

6. Федерални протекционизам (једне, по правилу веће).

7. Као неравноправност веће, (условљена блокадом мање, њен привилегован положај и сл.).

Све се ово у двочланој федерацији може и очекивати. Стога неки уставни садрже заштитне клаузуле за њу (или већу) којим се обезбјеђују од стављања у неравноправан положај, како међусобно тако и у односу на федерацију.

У двочланој федерацији појављује се још један проблем. То је тежња једне чланице, по правилу — веће, да супституише федерацију, а не само да присвоји њена права. Када се то удружи са (скривеном) тенденцијом мање чланице да у име ра-



вноправности или хендикепа мање, блокира федерацију, у којој је то у могућности да уради због њених конфедералних елемената, тад је јасна резултанта двије опсесије (процеса). То је узурпација са мање или више успјеха од стране веће или трајнија блокада федерације од стране мање, све дотле док се не успостави равнотежа у хоризонталној равни федерације. Тада и федерална вертикала не функционише.

Специфичност двочланог федерализма и јесте у томе што у њему постоје двије равни: хоризонтална и вертикална; између чланица и између чланица и савезне државе. Блокада у хоризонталној засигурно доводи до блокаде у односима и у одлучивању у савезу, нарочито у децентрализованим федерацијама, а посебно и поготово (законито) у „конфедеративним“ федерацијама. Блокада у вертикали доводи до пактирања двије чланице које ће увијек радије пактирати заједно против савеза ако је угрожен интерес једне од њих. И федерација и федералне јединице имају проблема у функционисању у двочланој федерацији. Јер, њена структура знатно је редуцирана у односу на бројнију федерацију, тако да федералне јединице имају мање савезника, а федерација у случају спора са једном федералном јединицом мање ослоња у некој нек(им) другој(им) чланици(ма). У сиромашној (по субјектима и броју) федералној структури, проблеми федерације и федерализма, почев од функционалних до егзистенцијалних, постају изразитији и са мање изгледа да се превазиђу. Тада се нагомилавају, са зачепљеним излазима и нагрзају федерацију, њен даљи смисао и опстанак. Тако нешто што је у једном тренутку било потребно и неопходно постаје сувишно, чак кобно. Вриједност једне федерације (о)гледа се и у томе колико је она животан модел. То значи да и теорија мора на федерацију гледати као на привремену форму државне егзистенције, иако је то по теоријским аксиомима тешко прихватити, јер се све државе формирају да би биле трајније.

Вертикала потврђује *дуализам* федерације, а хоризонтала њену *кооперативност*.<sup>\*</sup> Федерацији мора бити својствено и једно и друго. А више је наглашена дуалност у двочланој федерацији, двонационалне структуре. Нарочито у двочланој федерацији (стварно) неједнаких чланица. Тада федерација лакше губи идентитет, јер нема ослоња у широј федералној структури, јер је *биполарна*.

##### 5. Институционализација равноправности у двочланим федерацијама

Равноправност чланица је институционализована у двочланим федерацијама у сфери организације и у сфери функцио-

<sup>\*</sup> О „консензусу“ и „једногласности“ као облицима кооперативности видјети у књизи: проф. др Мијат Пучковић „Вријеме промјена“, Научна књига, Београд 1990, стр. 97—129.

нису савезних органа. И то првенствено путем устава, низом уставних принципа и механизма. Задржаћу се кратко на опису неких од њих, имајући у виду обим и домет овог прилога.

Равноправност је конституционализована: прво, дводомом структуром савезног парламента у коме је обезбијеђено једнако представљање двије чланице у једном дому (изузимајући Пакистан). По правилу, паритетном заступљеношћу федералних јединица у „горњем дому“, без обзира на њихову снагу и величину или пак одговарајућем (неједнаком) пропорционалном представљању чланица (СР Њемачка, Аустрија, Канада и Индија), гдје су поједине чланице представљене несразмјерно својој величини, све ради тога да би им се обезбиједио равноправан статус. Тако је у СР Њемачкој, Канади, Аустрији, и Индији.

Поред тога, равноправности је институционализована и у саставу и начину образовања савезне егzekутиве, тј. савезне управе, судова и других федералних институција.

Равноправност је такође обезбијеђена и у сфери одлучивања у савезном парламенту. И по учешћем чланица или њиховом сагласношћу: код доношења устава и закона; одлучивању о промјени територије и сл.

То је обезбијеђено у Чехословачкој федерацији, примјера ради, низом уставних рјешења. Најприје, рјешењем о саставу Вијећа народа, по коме и Чешка и Словачка учествују са по 75 представника од стране бирача (чл. Уставног закона); У чл. 67. Уставног закона о Чехословачкој федерацији од 1968. предвиђена је паритетна заступљеност обје нације на један особен начин. Овим законом утврђује се да, ако је савезни министар Чех, државни секретар мора бити Словак и обратно. С обзиром да и државни секретари чине владу, а да је за одлуку владе потребна сагласност већине чланова, очигледно је у савезној егzekутиви осујећена мајоризација. Поред тога, предвиђено је да од осам чланова Уставног суда четири морају да „буду грађани Чешке СР, а четири грађани Словачке СР (чл. 94. ст. 4 Уставног закона). Исто тако, ако Савезна скупштина за председника Суда изабере грађанина Чешке СР за замјеника председника ће изабрати грађанина Словачке СР и обратно (чл. 95. ст. 2. Уставног закона).

У сфери вршења федералних послова равноправност обје чланице у чехословачкој федерацији обезбијеђена је члановима 31, 67, и 41. којима се прописује обавезна сагласност парламента и Чешке и Словачке за поједине савезне одлуке, као и чл. 58, 43 и (41) када се говори о изгласавању неповјерења Савезној влади. Поред тога, Уставни закон предвиђа „забрану мајоризације“ (чл. 42) равноправност у законодавној иницијативи и сл. Најзад, федеративно начело је ојачано (а тиме и моћ чланица) рјешењем по коме се, у случају сукоба два дома оба распуштају (чл. 44). Пресудни разлози за образовање ове федерације били су њен биетнички односно блискоетнички састав као

и традиционално постојање посебног државноправног статуса о-вих нација. Не може се рећи да су разлози њеног престанка у томe што је она двочлана и што је једна чланица била развијенија од друге или друга неравноправна. Крах социјалистичких федерација захватио је и њу.

У *Пакистану* федерација је постојала 1962—1971, када је ратом престала да постоји. Образована је углавном из географских разлога (просторна удаљеност двије покрајине) као и етничких разлика: у језику, менталитету, култури и сл. Иако је пакистанска федерација била централизована (без права чланица на устав), у њој је уставноправно успостављен једнак статус Западнoг (развијенијег и по становницима бројнијег) и Источног Пакистана, путем једнаке заступљености у једнодомом савезном парламенту, као и другим сличним рјешењима устава.

Уставним путем, а не другим, постигнута је правна равноправност двије чланице у двочланим федерацијама и онда и кад су оне неједнаке и на тај начин се мања чланица обезбиједила од мајоризације веће. На и ту је потребна разумна мјера, јер треба водити рачуна да једнакост не буде на штету теће чланице и да престану њени мотиви за савез.

Иако равноправност изгледа значајнија за мању, она је важна и за већу чланицу. И већа може испољити сецесију, а не само унитаристичку „намјеру“, исто као и мања. И друго, потребна је обазривост уставотворца да једнакост чланица не буде на штету демократије и принципа већинске владавине. Такође да не потискује грађанина и „грађанско друштво“ као полуге демократије без којих и федерација и (национална и државна) равноправност губе смисао. То су *границе уставног нормирања равноправности*.

#### 6. Равноправност као проблем

Равноправност може представљати и проблем. Нарочито државна и национална. Посебно мање федералне јединице. Наиме, постоји извјесна противурјечност код настанка двочлане федерације. Иако је мања чланица, по правилу иницијатор уједињења (са већом) у федерацију, или преображаја једне државе у федерацију, она је та која ће се прије појавити са сецесионистичком пријетњом. Наиме, постоји једна врста спонтане преосјетљивости мање чланице на (не)равноправност у односу на већу. Односно од минимизирања њене улоге у-и у односу на савезну државу.

Апсолутна једнакост је утопија. „Апстрактна једнакост једнака је функционалној неједнакости“ (Beardou). И када би била могућа била би на штету саме (мање) чланице, јер је не би

\* G. Burdeau, *Traite de Science Politique*, ed t. II, 2<sup>e</sup>, Etat, Paris, 1967, p. 568.

изворно и вјрено одсликавала, чиме би нарушила и њену посебност и самосталност на којима се темељи њена равноправност.

Равноправност није у федерацији статична (као што ни федерација то није), већ динамичан принцип и промјенљив однос. Та динамика (ритам) равноправности првенствено се огледа у одлучивању у центру, а зависи од „мијена“ саме федерације и „мијена“ у њој самој. То јест, зависно од тога да ли федерација функционише са већим или са мањим степеном чврстине, са више или са мање (де)централизације, са више/мање дуализма и/или кооперативности и сл.

## II

### РАВНОПРАВНОСТ ЧЛАНИЦА У ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ

*„Породица која се моли заједно,  
остаје заједно“*

Енглеска пословица

#### 1. Принцип и/или проблем

Југословенска федерација, између осталих начела, почива на двије компоненте принципа равноправности. *На равноправности грађана и равноправности република* чланица. Првом компонентом, изражено је својство федерације као заједнице људи (грађана), а другом се изражава федерација као заједница држава. Ова два начела су неодвојива и обавеза су како за уставотворца да их институционализује, тако и за актуелну власт, ради функционисања државе као федералне и као грађанске, тј. као државе и као заједнице држава. У функционисању власти битно је да се о оба принципа једнако води рачуна у вршењу најважнијих државних функција, иако је то у апсолутном смислу немогуће. Могуће је уставом обезбиједити равнотежу у њиховом остваривању (или повреди). То је, поред осталог, обезбијеђено дводомном структуром и дводомним (равноправним) одлучивањем у Савезној скупштини, у којој су и представљена два основна конституента федерације: грађани и државе-чланице.

*Равноправност грађана* је Уставом СРЈ гарантована сљедећим одредбама: О држављанству (чл. 17); Уставним утврђивањем слобода и права (Одељак II); О забрани дискриминације и једнакости пред законом (чл. 20); О једнакој заштити права (чл. 26); О истој важности одлука, исправа и појединачних аката издатих у једној републици на цијелој територији РСЈ (чл. 121); као и другим рјешењима у Уставу.

Равноправност грађана је евидентан и могућ проблем, због тога што је федерација образована на принципу националних држава (једна нација—једна држава) и што је нација у већој мјери конституционализована од грађана. То је, али да не улазим у детаље, и један од узрока озбиљног демократског дефицита данас у нашој држави А без (грађанске) демократије нема ни федерализма ни равноправности,

У Уставу је више дошло до изражаја федерално него грађанско начело. Наиме, у Вијећу грађана, поред осталог, да би се ублажиле разлике у величини двије чланице, није досљедно спроведен принцип о једнаком грађанском представништву по начелу „један грађанин један глас“, већ је направљен изузетак тако да грађани Црне Горе имају 30 предсавника у овом дому иако би по пропорцији један посланик на 65.000 бирача имала много мање. Тиме и овај дом поприма у извјесној мери обиљежја „федералног дома“.

Неуобичајено је да се у федерацијама, у свијету, па и у двочланим, у дому који представља грађане, а не државе, обезбјеђује било каква друга пропорција осим оне која се добије из односа посланика и бирача. Но, износим само уставна факта, а не оцјене, ни разлоге за овакво рјешење који су сигурно оправдани. А они постоје због немогућности да се ово вијеће „на рационалан начин конституише“ (П. Николић)\* или пак потребе да се надомјести разлика у величини двије чланице и успостави складнија федерална структура.

Равноправност чланица може бити проблем, нарочито за мању Црну Гору, али и за Србију. Такође и за савезну државу, јер чланице користећи вето могу или блокирати или од ње правити привременог партнера. Чак и довести у питање њен идентитет.

Равноправност чланица Уставом СРЈ обезбијеђена је у димензији сфере, и то у: представљању чланица у савезним органима и у вршењу њихових функција, тј. у одлучивању. И то низом уставних одредби: О паритетној заступљености чланица у Вијећу република и одговарајућој, „вјештачкој“ сразмјери у Вијећу грађана (чл. 80); Препоруком да „председник Републике и председник Савезне владе, по правилу, не могу бити из исте републике чланице“ (чл. 97, ст. 3); О предлогу и изгласавању неповјерења Савезној влади (чл. 104); О ревизији устава (чл. 139); О дводомом одлучивању (равноправно оба вијећа), а о појединим питањима и на захтјев скупштине чланице — двотрећинском већином свих посланика у В. република и већином свих у В. грађана. Ово су питања из чл. 77. тач. 2, 3 и 4, а то су најважнија питања: граница, рата и мира, савезних закона и потврде међународних уговора; (чл. 90) проширењу законодавног дјело-

\* Проф. др Павле Николић: „Уставно право“, Службени лист СРЈ, Београд, 1993, стр. 133.

круга Савезне скупштине (чл. 79) на заједничку иницијативу чланица; О привременој примјени закона усвојеног у В. република из појединих области (чл. 92); О привременом обављању функција шефа државе од стране предсједника ВР (чл. 98); О забрани чланица да закључи међународни споразум на штету друге чланице (чл. 7. ст. 2) и сличне одредбе.

Овим одредбама Устава обезбијеђена је, како се види, равноправна заступљеност обје чланице наше федерације. Такође и њихов једнак статус у свим облицима вршења федералних послова. Најзад, својим уставима, ни Србија ни Црна Гора нијесу предвидјеле више права у односу на федерацију, нити пак више власти у односу на своје грађане. Према томе, савезним уставом и уставима република ни једном одредбом равноправност чланица: (а тиме и национална у дијелу који се правно обезбјеђује) није повријеђена. У посебним одредбама та је равноправност гарантована и учвршћена. Најзад, интересантна је и једна врста заштитне клаузуле предвиђена у чл. 135. Устава Србије, којим ће се она „мјерама“ својих органа заштитити ако јој је равноправност угрожена (прописима или актима) савезне државе или друге чланице.

Толико о институционализацији овог (ових) принципа.

Равноправност чланица се остварује, потврђује или повређује односно нарушава у политичким процесима, нарочито у одлучивању и вршењу федералних послова. Зато је динамична а не статична категорија. Стога се никакве уставне гаранције на терену политике не могу учинити (увијек) присутном и (увијек) оствареном. Пошто нијесам учесник него (накнадни) анализатор политичких процеса (са више или мање успјеха и егзактности у томе), не усуђујем се да дам оцјену о томе да ли је државна равноправност једне од чланица, често се мисли на Црну Гору, као мању — политички угрожена. Ипак, имам дојам да (бар за сада) није. Што се тиче националне равноправности она се добрим дијелом у Црној Гори и не поставља, с обзиром да се осјећа, или пак објективно признаје блискост Срба и Црногораца као два исконски (и етнички), а не декларативно, братска, додао бих „истородна“ народа. Национална равноправност се политички не оспорава. Нити од стране грађана угрожава. Двојство у националном бићу Црногораца не треба ни прикривати ни гушити, нити га сматрати хендикепом. Напротив, може нам само служити за понос, а у објективном смислу то је богатство једне нације, а не њена фрустрација. И не треба да се „црногорског српства“ плаше неправославне нације у Црној Гори, поготово не да нас од српства у Црној Гори и Србији „бране“.

Равноправност је, рекосмо, принцип, али и проблем (може бити). И то како за федералну државу тако и проблем федералних јединица (обје или једне — по правилу мање), или проблем једне нације — дакле проблем федералних субјеката. Може представљати и проблем демократије, јер се њиме угрожава би-

тно њено начело: принцип већинске владавине. Потискивањем грађанина, фаворизује се нација, група и тзв. колективна права, смањују се изгледи за остваривање „цивилног дрштва“ и владавине права (људске слободе).

Но, може бити и проблем за већу чланицу и за федерацију због „over represented“\* мање чланице, тј. њене презаступљености или несразмјерно велике заступљености у федерацији. То значи да равноправност по сваку цијену води неједнакости.

То може бити и проблем због суревљивости „мањих“ нација које испољавају већ истакнуту преосетљивост на суживот са већим нацијама, макар оне биле истородне и обије државотворне.\*\*

Ниједна, па ни двочлана федерација, међутим, није се распала зато што у њој чланице нијесу биле равноправне. То доказује случај Чехословачке и дјелимично Пакистана. Други разлози су довели до њиховог престанка: нестанак мотива који су били пресудни за њихово образовање, војни удари, унитаризам, као и „нове околности“, спољни фактори и сл. Па зар се проблем (не)равноправности не јавља у федерацијама које су једнакост чланица успоставиле уставом, ништа мање него код оних које је нијесу успоставиле? Напримјер у Индији у једној фази федерализма, у Њемачкој и др. Другим ријечима, равноправност је потребан, не и довољан услов за успјелу федерацију. Нарочито ако угрожава грађанина на рачун групе, нације или политичке силе. Ипак, резерва би била већа према двонационалним федерацијама (двочланим), него према једнонационалним двочланим, јер *их национални биполаризам више нагриза него држиени*, посебно под етнички хетерогених нација. Поред тога, централизација без слободног суживота\* није право рјешење за успјелу федерацију.

Други, крупан проблем наше двочлане федерације јесу осећања угрожености мањинских националности: Албанаца и Муслимана неалбанаца. У двонационалној заједници, изузетно блиских нација, баш због њихове блискости, они осећају већу „угроженост“ него иначе, када би то била федерација етнички хетерогених нација или (раније) недржавотворних нација. Сад им

\* W. S. Livingston, »Federalism and Constitutional Change«, Oxford, 1956, p. 306. Исти аутор, на примјеру САД (Њујорк има 1/16 становника САД-а а Невада 1/100), истиче проблем презаступљености малих држава и апсурд једнаког представништва чланица у федерацијама са огромним разликама између њих. То је такође урађено и у Канади (највећа покрајина има 1/3 становништва, а најмања 1/100, као и у њемачком царству, (3/5: 1/2.500).

\*\* Под државотворном нацијом подразумевам нацију која је имала своју државу прије уједињења, и ону која има право на државу (важеће) — по принципу једна нација — једна држава.

\* О томе опширније: A. Lijphardt, »Democraci in Plural Societies«, New Haven, Yale University Press, 1977, (1980). Такође у Consositio и контрактуалности, суживоту и праву на отцјепљење у дјелима Алтузијуса.

се могу придружити и нове националне мањине настале након распада бивше СФРЈ.

2. Поставља се централна дилема: да ли је двочлана федерација лоша федерација, односно федерација без перспективе? Друго, је ли то свака или само она у којој постоје неједнаке (по величини и снази) чланице? Зато што у њој нема 2+1? Или зато што у њој постоје националне државе (националне партије и национални државно-партијски програми)?

Уз све резерве према двочланој федерацији потребно је истаћи следеће:

1. Двочлана федерација је федерација.

2. Двочлана федерација има и предности када се мисли на кооперативну федерацију, јер ће се лакше споразумјети двије чланице кад нема непринципијелних савеза чланица противу других (блокова) чланица, каквих је било у нашој бившој федерацији. Бар не на националној основи. Такође ни савеза националних партија које у бројнијој федерацији воде стварњу блокова партија (држава).

3. У југословенској федерацији блискост нација велики је гарант њене успјелости. Из те чињенице проистекла је и њена жељеност, а то је *conditio sine qua non* федерације. Та блискост као и жеља и одлука два истородна народа да живе заједно, трајније је и, рекао бих, неопозиве природе. Економски одбрамбени и други разлози за заједничку државу ова два народа су више него очигледни.

### III

#### ЦЕНТРАЛНИ ПРОБЛЕМИ И МОГУЋЕ ПУТАЊЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

*Независност није у одбијању —  
она је у одабирању*

Сенгор

1. Наша је федерација двочлана зато што је двонационална у првом реду. Двонационалност (и двочланост) није њен хендикеп, него лично сматрам то што су њене чланице двије националне државе. А познато је да је националним држава теже управљати националне партије и националне елите\* а не грађанске партије. Од свих вишенационалних федерација у свијету данас само наша федерација има чланице које су нацио-

\* Данијел Елазар, пише да „... елите подржавају хетерогеност између етничких група, а планирају хомогеност унутар једне коју контролишу...“ (*Federalism and Consociational Regimes*, Publius, Vol: 15. № 2, 1985, p. 32).



нашне државе. Тиме се и грађанин потискује и нација ставља у први план, а федерација због непостојања федералних партија (постаје) час моћна полуга федералних јединица (или једне), час сметња федералним јединицама. Уз то националне партије угрожавају и федерализам и парламент (савезни), јер се у њему заступају више партијски него државни ставови, чиме се угрожава и његова дводомност.\*\* Одсуство федералних партија, додатно слаби федерацију.

3. Нова Југославија створена је у првом реду због жеље њена два народа да живе заједно, па тек онда из жеље и потребе да се одржи континуитет са бившом Југославијом. Та жеља и та одлука чини субјективну суштину наше нове државне заједнице. Рационалну суштину те државе чине објективни интереси српског и црногорског народа и двије државе да живе заједно, што је званична политика препознала и предложила заједничку државу. Поред тога, и владајуће и преовладајуће политичке снаге у Србији и Црној Гори су за то.

4. Новоствореној федерацији треба дати шансу и учинити је прво истинском федерацијом\* а затим савременом. И то наглашавањем грађанина, (уз нацију) као и облицима „консоцијације“. чиме се, донекле, ублажавају недостаци етничког федерализма.

5. Питање државног уређења код нас стално је отворено. Понајвише због разлика у програмима појединих политичких партија око тог питања. Та стална отвореност државног питања произлази, дакле, из незадовољства одређених политичких струја и партија. Неке од њих незадовољне су самим тим што су се Србија и Црна Гора ујединиле у федерацију. Друге, пак, сматрају да је Црна Гора самим удруживањем у федерацију постала неравноправна. Поједине од тих партија не признају заједничку државу (из Црне Горе), али им не смета да њихови посланици сједе у парламенту те исте државе. Наравно, има и оних политичких струја које су за стварање чвршћег савеза или боље рећи унитарне државе.

\*

Које су могуће путање наше федерације?

Најприје двије крајње. Једна је да се претвори у конфедерацију или у двије самосталне државе. Друга је да се претвори у једну државу (регионалну, са аутономијом или сл.). И једна и друга су теоријски и објективно могуће. Зашто? Обје би могле да постоје самостално, и Србија и Црна Гора. Дакле, није

\*\* W. S. Liwington, истиче да „посланици заступају партијске а не државне линије (Along Party Lines, non State Lines)“.

\* Опширније о томе: Проф. др П. Николић, „Федерација и федералне јединице, Службени лист СРЈ, Београд, 1989.“

проблем у томе могу ли одвојено постојати, него хоће ли. *А хоће заједно да живе: и народи и грађани.* И владајуће политичке елите у овом тренутку.

Унитарна држава са регионалном, аутономијом, такође је могућа, јер се она показала као облик својеврсног федерализма. У Белгији рецимо надомјестила је потребу за федерализмом, иако је она биетничког састава.

Сматрам да су обе ове путање нереалне, јер би и у првој и у другој варијанти постојао општенародни отпор и незадовољство. Зато што је опште расположење, како сам истакао, два истородна народа да живе заједно. И што је та одлука неопозива. Форма тог заједништва односно заједничке државе може бити предмет и наше расправе и евентуалног моделирања, а границе те заједничке државе с једне стране, јесу одлука о заједничком животу Срба и Црногораца, а с друге стране, оријентација на задржавање своје државности. Посебно изражена од стране Црне Горе.

Теоријски, друга путања могућих промјена могла би бити промјене у самој федерацији. И то: структурне и концепцијске. Евидентне су варијанте: прва, да федерација не буде двочлана већ вишечлана, састављена из националних држава или из мјешовито националних држава. И друга, да буде и даље двочлана, али не и састављена из националних држава, већ да се у њој створе мјешовите националне државе. Све су ово само могући модалитети. Понајмање и (моји) предлози.

Не бих се даље усуђивао да то елаборирам из простог разлога што сам уздржан од било каквог експериментисања у вези са питањем државног уређења. Само народ има легитимност да ту одлуку доноси или мијења. *А воља народа је: заједница Србије и Црне Горе. Та је воља, понављам, и увјерен сам, неопозиве природе и трајнија је.* Форма те заједнице и усавршавање те заједнице може бити предмет наше расправе и коридор политичке активности.

Што се тиче равноправности Србије и Црне Горе, ја могу изнијети своје аналитичко увјерење, које је више или мање екзактно, да је та равноправност (државна) у потпуности обезбијеђена, да се национална не угрожава, ни политички ни грађански, а да се равноправност грађана поштује. Стварна, ефективна равноправност у сфери је политике и компромиса, „часних, праведних и прихватљивих за све“ (Х. Бургманс). У томе и јесте чар политике, али и њена историјска и судбинска мисија.

Остварена и потврђена равноправност је између *владавине права и поштовања правила политике и политичке игре* Rule off Law-Rule off Game). Она се не може ничим гарантовати, како сам већ истакао. За њу је, по мом мишљењу, много битније и много реалније да се она не повриједи, а не да се оствари. То је њен реални оквир и домет. Стога о њој треба сулити и за њу се залагати у оквиру тога. Пренаглашавање, искључивости и

равноправности и њено форсирање више од реалног, не само да је апсурдно него је и штетно. Завршићу тиме, тиме сам и почео, апсолутна једнакост не само што није могућа, него је и неједнакост (Beardou).

*Slavko Lukić*

EQUALITY OF FEDERAL MEMBERS IN AN (ETHNICAL) FEDERATION  
SPECIFICALLY IN SRY — »A Principle and/or a Problem«

— Summary —

Equality is the principle of a federal state and the trait of the federal unit. It reflects in the same rights and obligations of each member i.e.: between them and in respect to the federation. Constitutionally it is established as a state of equal of member units and equal citizens. In a multi-ethnic federation there also occurs (it is understood) national equality. As a principle it is institutionalised, by the constitution, i.e.: in the sphere of representation of the member states (the two-housed parliament) and in the sphere of decision, thus guaranteeing an equal position of the member states in concluding federal affairs.

In two-member federations equality becomes more sensitive and in principle often becomes a problem, particularly if the two-member federations are ethnic, i.e. two-national, and particularly so if the members are unequal in size and »power«. This problem becomes even more expressed in federations composed of single-nation states. The because they are then three times pair: because they are two-membered, two-national and in principle have two national party programmes. However despite all reserves in respect to two-membered federalism, it is a federation and no two-membered federation dissolved because it was two-membered, particularly not as the result of un-equality of its members. This has been confirmed by examples of unsuccessful attempts of two-membered federalism in Asia and Africa as well as by the recent examples of ČSSR and Pakistan — two-membered federation who dissolved for entirely different reasons.

The equality of Serbia and Montenegro is assured by legal means, in the Constitution of SRY, through various articles. This is attained in the manner of constituting the »Upper« House (the House of Republics) with equal representation, and in the second House with a larger number of representatives which is the result of the constitutional equivalent: 1 vote for every 65.000 electors. Aside from this, the equal statehood of Montenegro as a smaller member is guaranteed by the principle of making federal decisions on the basis of »consensus«, i.e. agreement of both member states, as well as other through similar constitutional articles. National equality is not questioned politically because SRY is a federation of two nations ethnically close (similar origine), who not only have not had any ethnic conflict but have also had a mutually ethnic origine, history and I mould also add fate. Furthermore, it has been established on the basis of the desire of two nations of similar origine to live together in a time when other nationl, with the

dissolving of SFRY, have gone in an opposite direction. This desire has been transformed into a decision of lasting nature. Finally, the equality of citizens is in no way endangered.)

Besides this there exists the evaluation of (un-) equality, which is always political. The occurrence of legal (state) equality in political processes, cannot always be guaranteed, at least not by law. Politically it may be harmful, for an exaggerated insistence of equality for reasons of complex of inferiority of the smaller member states leads to federal blockades, while the tendency towards absolute equality is not only an absurdity, but leads to inequality (BEARDOU).