

Vojislav Stanovčić o federalnom uređenju jugoslovenske zajednice

Apstrakt: *Bogat teorijski opus akademika Vojislava Stanovčića sastoji se i od više značajnih radova koji se odnose na teoriju federalizma. Namera ovog rada jeste da prikaže prirodu federalizma Savezne Republike Jugoslavije, polazeći upravo od nekoliko važnih nalaza na koje je ukazao akademik Stanovčić. Naime, prvo ćemo prikazati njegovu analizu ustavnog sistema Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a onda pokazati kako su identični obrasci i anomalije opterećivali i Treću Jugoslaviju. Glavni nalazi tiču se žrtvovanja funkcionalnosti zarad legitimacije i negativne uloge elita koje su sprečavale društvenu integraciju građana.*

Ključne reči: *federalizam, Vojislav Stanovčić, Savezna Republika Jugoslavija.*

UVOD

Iz današnje perspektive, demokratija i federalizam smatraju se za dva međuouslovljena pojma po kojima je ustrojen veći broj savremenih država. Uporište za tezu o skladnoj dopuni ova dva koncepta nalazimo u činjenici da je teško zamisliti federalni oblik uređenja bez uspostavljenih demokratskih načela, dok se istovremeno ni demokratski poredak ne može održati bez „karakterističnih federativnih aranžmana: političke autonomije delova zajednice (federalnih jedinica), podele državnih nadležnosti između saveza i jedinica, dvodomnog predstavničkog tela federacije ili saradnje saveza i federalnih jedinica u vršenju državnih poslova”.¹ Ideja o dubokoj povezanosti

¹ Slobodan Samardžić, „Demokratija i federalizam”, u: *O demokratiji: zbornik radova*, ur. Jovica Trkulja (Beograd: Službeni glasnik, 2005), 135.

federalizma i demokratije široko je rasprostranjena, a koren tog mišljenja je u federalističkom iskustvu Sjedinjenih Američkih Država i pre svega Medisonovoj teoriji. No, veoma je teško govoriti o povezanosti federalizma i demokratije i to prevashodno iz dva razloga – jer nas je XX vek naučio da postoje brojni primeri unitarnih zemalja koje su obezbeđivale daleko više od minimuma po kojima smo jedno uređenje mogli da nazovemo demokratskim, a postojale su i brojne stabilne federacije koje prema današnjim standardima nisu funkcionisale na demokratskim osnovama, a tu pre svega mislimo na bivše socijalističke federacije. Proučavanje odnosa demokratije i federalizma uslovljeno je vrlo preciznim razumevanjem i upotrebom pojmova, što, uzevši u obzir njihovu široku i nepreciznu upotrebu, predstavlja veliki problem. Definicije federalizma koje nisu negativnog karaktera su veoma retke i često se svode na pravne konstrukcije koje malo govore o političkoj funkciji federacija. Pitanje demokratije, ili još preciznije pitanje ko je narod koji vlada je još složenije. Upravo, dilema ko čini narod, koji je pretpostavljen Ustavom Sjedinjenih Američkih Država: jedinstveni narod ili narodi država članica, rešena je krvavim građanskim ratom.

U odgovoru na pitanje kome pripada suverenost u federaciji sukobljavaju se dve struje mišljenja. Po jednoj, federacija je ta koja je suverena, s obzirom na to da su se članice koje ulaze u njen sastav odrekle suvereniteta. A u krajnjem, federacija je i subjekt međunarodnog prava. U tom smislu, savezna država se posmatra kao jedinstvena i zasebna celina koju grade svi građani, a ne njene članice. Sa druge strane, postoje i ona shvatanja koja suverenost pripisuju federalnim jedinicama. Ona polaze od činjenice da članice u trenutku kada stupaju u federaciju vrše delegiranje nadležnosti koje poseduju, što pretpostavlja da ih mogu i povući u bilo kom trenutku. Prema tome, na isti način na koji su države pristupile federaciji, tako je mogu i napustiti. No, javljaju se i ona mišljenja koja smatraju da suverenosti delimično raspolazu i federacija i članice federacije, ali bez ikakve sumnje, teze o podeljenoj suverenosti predstavljaju oksimoron, s obzirom na to da je suverenost po svojoj definiciji nešto što je nedeljivo. Uporište ovih tvrdnji nalazi se u ustavnopravnoj praksi jer je, na primer, ustav Sovjetskog Saveza govorio i o suverenosti federacije i o suverenosti federalnih jedinica. Ustav je pretpostavljao da je „suverenost saveznih republika ograničena samo u onim oblastima u kojima suverena ovlašćenja vrše organi SSSR-a”.² No, kako to primećuje Slađan Ajvaz, ovde se radi o

² Slađan Ajvaz, „Pravna priroda federacije i pitanje suvereniteta”, *Poslovna ekonomija* 4, br. 2 (2010): 376.

nepreciznoj upotrebi pojma suvereniteta, te se pomenuta odredba odnosi pre svega na prepuštanje nadležnosti i ovlašćenja.³

ANOMALIJE USTAVNOG SISTEMA SFRJ

Posmatrajući jugoslovenski ustavni sistem, Vojislav Stanovčić uviđa nekoliko nedostataka u njegovim temeljima, ali i više strukturno-institucionalnih problema. Upravo je problem suvereniteta primaran. Kao i mnoge druge tekovine SFRJ, i jugoslovenski federalizam odlikovala je određena „originalnost”. Primenjeni ustavni inženjering proizveo je specifičnu praksu u kojoj ni federacija i republike članice nisu bile sposobne da primenjuju i sprovode poslove koji su im pripadali po slovu ustava. Stanovčić smatra da u Ustavu SFRJ iz 1974. godine suverenost ne bi morala ni da se pominje, te da je protivrečno formulisana. Ovakav stav proizlazi iz ustavnog rešenja po kojem se govori o suverenitetu naroda i o vlasti radničke klase, pa bi se, kako smatra, mogao izvući pogrešan zaključak da je narod suveren, a da vlast ima radnička klasa. U takvom sistemu narod u smislu demosa nema nikakvu osim legitimacijsku funkciju, što je posledica činjenice da su građani lišeni političkog subjektiviteta i da narod kao takav nema svojstvo političkog tela. Stanovčić zagovara vraćanje političkog subjektiviteta narodu i građanima i u okviru federacije i u okviru republika članica.⁴ Ipak, kada govorimo o vraćanju političkog subjektiviteta građanima, čini se neophodnim otvaranje pitanja političkog pluralizma i demokratije, ali Stanovčić to ne čini. Umesto toga, on zagovara i vraćanje političkog subjektiviteta federaciji i to tako što će ona dobiti ograničeni krug nadležnosti koji pokriva pitanja koja se tiču njenog međunarodnog položaja, odbrane i bezbednosti, osnovnih prava i sloboda građana i jedinstvenog privrednog prostora. Stanovčić kritikuje tadašnja ustavna rešenja, ističući u prvi plan činjenicu da položaj građanina prema Ustavu ima elemente i federalizma i konfederalizma. Njihov položaj je takav da oni moraju izvršavati obaveze koje su proistekle iz saveznih zakona, ali se problem javlja u činjenici da se ti isti građani, u slučaju da trebaju zaštitu nekog od ustavnih prava, suočavaju sa situacijom u kojoj federacija nema nikakva sredstva ni ovlašćenja već

³ Slađan Ajvaz, „Pravna priroda federacije i pitanje suvereniteta”.

⁴ Vojislav Stanovčić, „Elementi federalizma i konfederalizma u ustavnom sistemu Jugoslavije”, u: *Osnovi novog ustavnog uređenja Jugoslavije*, ur. Miodrag Jovičić (Beograd: SANU, 1990), 47.

nalikuje konfederaciji.⁵ Ovaj momenat smatramo jako važnim. Kako će kasnija praksa pokazati, slična rešenja će se pojaviti i u Ustavu Savezne Republike Jugoslavije – mešavina federalnih i konfederalnih elemenata dovešće upravo do ove situacije da građani ne uživaju nikakvu zaštitu od savezne države, ali ćemo ovo detaljnije prikazati u poslednjem delu rada.

U analizi ustavnog sistema SFRJ izdvojićemo još dva bitna momenta koja Stanovčić navodi kao anomalije ustavnog sistema SFRJ. Oni nam se čine posebno važnim, jer nam je namera da pokažemo kako je i novi ustav SR Jugoslavije generisan sa identičnim funkcionalnim problemima. Razlog tome je svakako činjenica da su oba ustava kreirana tako da obezbede političku legitimaciju, žrtvujući momenat funkcionalnosti. Prema Stanovčiću, dodatne funkcionalne manjkavosti su te što Ustav nije obezbedio funkcionisanje jedinstvenog ekonomskog prostora i što na nivou federacije nisu predstavljeni ni građani ni nacije, odnosno nacionalnosti, već republike i pokrajine.⁶ Nemogućnost ekonomskog povezivanja na celokupnom jugoslovenskom prostoru ogleda se u odsustvu prilike da se ekonomski subjekti povežu i sarađuju bez posredovanja „svojih političkih faktora i patrona”.⁷ Ovo je, kao što ćemo kasnije videti, ista politička matrica koja će funkcionisati i unutar ekonomskog sistema SRJ, gde će ekonomsko povezivanje direktno zavisiti od koalicionih odnosa unutar federacije. Uz to, javlja se i pomenuto zanemarivanje građana kao političkog subjekta federacije. Prevagu je odnelo rešavanje pitanja reprezentacije republika i stoga se u svetlu budućih dešavanja od posebne važnosti čini jedan momenat Stanovčićeve analize: „Raskorak između osnovne ideološke legitimacije jugoslovenskog federalizma (rešavanje nacionalnog pitanja teritorijalno-političke organizacije) koja je takva da su samo neke federalne jedinice relativno homogene u nacionalnom pogledu, može voditi ka tendenciji veće homogenizacije i stvaranja 'etnički čistih' federalnih jedinica, što dovodi u pitanje same osnove sistema vrednosti kao što su bratstvo i jedinstvo i ravnopravnost naroda i narodnosti”.⁸

U ovom delu smo bez namere za dubljom analizom ukazali na primarne izazove funkcionisanja modernih federacija i dali uvid u one kritičke tačke koje je Vojislav Stanovčić uputio ka ustavnom rešenju SFRJ. Ovi momenti su nam veoma važni jer smatramo da niti jedna od ovih strukturnih slabosti nije prevaziđena prilikom donošenja novog ustavnog aranžmana 1992. godine.

⁵ Vojislav Stanovčić, „Elementi federalizma i konfederalizma u ustavnom sistemu Jugoslavije”, u: *Osnovi novog ustavnog uređenja Jugoslavije*, 48.

⁶ *Federalizam* (Titograd: Univerzitetska riječ, 1986), 24–25.

⁷ Isto, 24.

⁸ Isto, 25.

MULTINACIONALNE FEDERACIJE I DEMOKRATIJA

Mnogi politički autori će ustati protiv bilo kakvog zagovaranja multinacionalnih federacija. Argumentacija ide u pravcu da su upravo one federacije koje nisu multinacionalne te koje su najfunkcionalnije, a one koje propadaju su upravo multinacionalne (Čehoslovačka, Jugoslavija, SSSR).⁹ Postoje i oni koji će ukazivati da su se ove federacije raspale upravo jer su bile komunističke; odnosno, nisu bile niti liberalne niti demokratske, pa su stoga bile osuđene na propast.¹⁰ Rasprava se može nastaviti i u tom pravcu da je kolaps pomenutih multinacionalnih država bio neminovan jer nisu mogle da prežive bez antidemokratskih praksi: kada su pali nedemokratski režimi nije preostalo ništa što je moglo da okupi i sačuva političku zajednicu. No, bez svake sumnje, i moderne demokratske višenacionalne federacije nailaze su na brojne probleme u svom funkcionisanju. Uzmimo na primer samo Indiju, Belgiju ili Kanadu.¹¹

„Etnički federalizam i demokratija”, objavljen 1993. godine, jedan je od najznačajnijih radova Vojislava Stanovčića, koji se u njemu propituje koliko su etnička, kulturna i verska raznolikost nešto što pomaže demokratiji jer su, sa jedne strane, viđeni kao suština pluralizma, ali, sa druge, predstavljaju prepreku za ispoljavanje principa većine. Rad je pisan nakon raspada tri komunističke federacije, kada su se javile velike dileme po pitanju delotvornosti federalizma i uopšte mogućnosti da multinacionalne zajednice prevaziđu svoje probleme kroz federalni konstitucionalni aranžman. Sam federalizam je pre toga važio kao privlačno rešenje za rešavanje identitetskih pitanja u višenacionalnim društvima. Kako i Stanovčić to konstatuje, „uzimalo se da federalizam ili tzv. konfederalizam [...] može sprečiti ili dokrajčiti oštre sukobe uvođenjem različitog stepena etničke autonomije (kulturne, funkcionalne ili neteritorijalne, političke, konfesionalne, teritorijalne autonomije). Tako je 'etnički federalizam' uziman kao oblik 'rešavanja' tzv. nacionalnog pitanja”.¹²

⁹ Michel Seymour and Alain-G. Gagnon, “Conclusion”, in: *Multinational federalism: problems and prospects*, eds. Michel Seymour and Alain-G. Gagnon (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 277.

¹⁰ John McGarry, “Can federalism help to manage ethnic and national diversity?”, *Federations* 4, No. 1 (2004).

¹¹ Michael Burgess, “Multinational federalism in multinational federation”, in: *Multinational federalism: problems and prospects*, eds. Michel Seymour and Alain-G. Gagnon (New York: Palgrave Macmillan, 2012).

¹² Vojislav Stanovčić, „Etnički federalizam i demokratija”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 49, br. 2 (1993): 289.

U biti svih višenacionalnih država se nalaze konflikti koji se tiču priznavanja, i tome vrlo bliskim pitanjem netrpeljivosti. I to nije rezervisano isključivo za položaj nacionalnih manjina u nacionalnim državama, već i za većinsku naciju u multinacionalnim državama.¹³ Kao i savremeni teoretičari federalizma, i Stanovčić je uočio da federalizam u multinacionalnim državama, iako vodi ka podeli moći, ne vodi i do demokratije. Razlog tome je što je jedina poliarhija koju on uspostavlja etnička poliarhija, u okviru koje se mogu ugrožavati prava manjinskih naroda, ali i etničkih većina.¹⁴ Ključno pitanje je kako sprečiti da suprotstavljena osećanja prerastu u politički sukob većih razmera.

Stanovčić stavlja akcenat na elite: smatra da puka borba za vlast u kojoj su elite ključni akteri predstavlja jedan od uzroka sukoba. Odnosno, da li je ono što je zahtev jedne od suprotstavljenih strana istovremeno garantovano i drugoj strani, ili se radi o zahtevu za određenim ekskluzivnim pravom.¹⁵ Uzimajući u obzir iskustvo bivših socijalističkih republika, on smatra da političke elite zadržavaju za sebe ulogu posrednika među etničkim grupama. Time se smanjuje mogućnost neposrednog povezivanja građana iz onih delova nad kojima imaju kontrolu.

Tako, elite u celini gledano, a pogotovo ako je saradnja između elita slaba, sprečavaju društvenu integraciju među građanima. [...] dok elite podržavaju heterogenost u društvu u celini tj. između etničkih grupa, oni postupaju vrlo energično da nametnu homogenost u okviru grupa koje oni kontrolišu i teže da isključe sve tuđe (u etničkom, ideološkom, verskom i sličnom smislu) element, te da postignu ideološku, versku itd., uključujući i 'etničku čistoću'.¹⁶

Ovaj momenat analize nam se čini jako važnim. Kao što ćemo kasnije i videti, unutar SR Jugoslavije je došlo do upravo ovakve podele na dve republičke oligarhije koje su diktirale tempo političkog života federacije, uklonivši na kraju u potpunosti svaki prostor za zajednički život građana. Takođe, na ovom mestu valja ukazati i na još jedan momenat, premda Stanovčić o njemu ne govori, a tiče se federacija sa samo dva člana. Postoji barem jedan suštinski element koji odvaja federacije sa dve države članice od federacija sa više

¹³ Philip Resnick, "What theorists of nationalism have to learn from multinational states", in: *Multinational federalism: problems and prospects*, ed. Michel Seymour and Alain-G. Gagnon (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 74.

¹⁴ Stanovčić, „Etnički federalizam i demokratija”, 305.

¹⁵ Isto, 288.

¹⁶ Isto, 305.

federalnih jedinica. Kod dvočlanih federacija ne postoji sukob između članice federacije i savezne vlasti – eventualni sukob je uvek sukob između obe članice federacije. U tom slučaju teško se može posredovati i uspostaviti ravnoteža pa egzistencijalne krize bivaju znatno opasnije. Suverenost odluka u federaciji tako postaje osetljivija, a politički momenti znatno bitniji od pravnih, pa u takvim situacijama politička homogenost biva ključna, jer ukoliko nje nema razlaz članica postaje neminovan. Ako je zemlja otvoreno podeljena na većinsku i manjinsku zajednicu, onda pripadnici većinske populacije nemaju potrebu da budu pomirljivi, a to vodi ka gubitku perspektive manjine, koja i sama gubi interes da vodi pomirljivu politiku. To dodatno povećava suprotstavljenost nacionalnih grupa, pa čak i otvara prostor da se nacionalni identiteti država članica grade na međusobnim razlikama. Sukob između članica Čehoslovačke i SR Jugoslavije u vremenu razlaza imao je dominantno nacionalni predznak, a takva snaga animoziteta verovatno nikada ranije nije bila zabeležena u međusobnim odnosima naroda ove dve federacije. Stoga se može sa pravom postaviti pitanje da li život u dvočlanim federacijama dugoročno vodi približavanju ili odaljavanju naroda republika konstituenata. Kako u dvočlanim federacijama politička moć postaje policentrična i onemogućava postojanje stabilnog centra političke moći koji bi mogao da štiti političke interese federacije, tako dolazi do uvećanja moći lidera pregovaračkih grupa, što nas u konačnome navodi da govorimo o stabilnosti bez demokratije.

U zaključku ovog rada Stanovčić navodi da etnički model federalizma daje prednost korporativnim telima, a ne građanima. Uspostavljanje vladavine prava i civilnog društva, zajedno sa ostalim vidovima demokratizacije zahteva i prigodnu političku kulturu, a etnocentrična i parohijalna politička kultura ne može dati pozitivne rezultate. Izražavajući skepsu za etnički model federalizma, Stanovčić smatra da „švajcarski model” koji svim građanima daje jednaka prava i neki oblici konsocijacije mogu da isprave pojedine nedostatke etničkog federalizma.¹⁷

PROBLEMI FEDERALIZMA U TREĆOJ JUGOSLAVIJI

Jedan od najznačajnijih radova akademika Stanovčića o federalizmu svakako je i “Searching for new designs: Alternatives to federalism (Yugoslav Experience)”, koji predstavlja skraćenu verziju izlaganja na XVII svetskom kongresu Međunarodnog udruženja za političke nauke (IPSA), pod nazivom

¹⁷ Stanovčić, „Etnički federalizam i demokratija”, 306.

„Sukob i poredak”. U njemu se izdvajaju četiri dela: prvi se tiče negativnih iskustava etničkog federalizma u bivšim komunističkim državama; sledeći se odnosi na arbitrarno zaključivanje Badinterove komisije; u trećem se analizira (kon)federalna struktura Savezne Republike Jugoslavije; dok se u poslednjem ukazuje na neke neophodne pretpostavke budućeg uređenja.

Pravno posmatrano, međunarodna zajednica priznala je raspad SFR Jugoslavije nakon odluka Badinterove komisije 1992. godine, kada je usvojila stanovište da je država u raspadu ukoliko glavni organi federacije više nisu u funkciji. Tako su jedinice federacije legalno mogle koristiti svoja izvorna prava i jednostrano proglasiti napuštanje nepostojeće federacije, te proglasiti svoju suverenost. Stanovčić kritikuje ovaj stav arbitražne komisije po kojem se nakon napuštanja federalnih organa od strane nekoliko republika članica federacija našla u stanju disolucije. Njegova kritika, a ujedno i strah idu u dva pravca. Prvi je taj da će predsedani ovog tipa učiniti federalizam manje privlačnim za buduće ustavne aranžmane budući da ovakvo tumačenje pruža relativno lak izlaz iz federacije.¹⁸ Drugi je taj da će ovom odlukom mnogi secesionistički pokreti biti ohrabreni u pokušaju da izdejstvuju međunarodno priznanje.¹⁹ Odluke Badinterove komisije ključne su i za razumevanje nastanka dvočlane federacije: kao što i piše u preambuli Ustava SR Jugoslavija, federacija je nastala „dobrovoljnim udruživanjem Republike Srbije i Republike Crne Gore”.²⁰ Važan momenat u analizi federalizma u SRJ je upravo uvažavanje činjenice da je SRJ nastala „udruživanjem”. Dakle, nije nastala ni ujedinjenjem, ni neposredno iskazanom voljom građana, što sve treba imati u vidu jer se time priznaje činjenica da su SR Jugoslaviju formirale dve faktički suverene države.

Ipak, za analizu konstitutivnog momenta dvočlane federacije neophodno je ukazati na još jedan momenat: sam Ustav je donelo „krnje” Savezno veće Skupštine SFR Jugoslavije. Veće se naziva „krnjim” iz dva ključna razloga. Pre svega, to je činjenica da su ga činili delegati iz samo dve od nekadašnjih šest republika, odnosno tek oko jedne trećine od 220 delegata. Zatim, tu je i činjenica da su ga usvojili oni delegati koji su bili birani još 1986. godine na jednostranačkim izborima, a kojima je mandat istekao dve godine pre donošenja Ustava. Pojedini autori su isticali još jednu nelogičnost u ovom procesu, a to je da je Ustav proglasilo Savezno veće nakon što je dobilo saglasnost republičkih

¹⁸ “Searching for New Designs: Alternatives to Federalism (The Yugoslav Experience)”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 53, br. 3 (1997): 458–59.

¹⁹ Isto, 457.

²⁰ *Ustav Savezne Republike Jugoslavije* (Beograd: Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, 1/92).

skupština. Takav postupak, koji nije imao niti uporište u normama pravnog sistema na koji se pozivalo, niti u uporednoj ustavnopravnoj praksi, mogao se tumačiti kao pokušaj održavanja kontinuiteta sa bivšom državom, ali i traženja legitimiteta republičkih partijskih oligarhija za njihov međusobni dogovor.²¹

Kada govori o olakšavajućim okolnostima za politički život federacije Stanovčić tu navodi zajedničku istoriju, jezik i interese, ali i činjenicu da su upravo ove dve republike, kao nezavisne i suverene države, formirale prvu Jugoslaviju 1918. godine. Ipak, prva stvar koju navodi kao potencijalni problem je nesrazmera između njih u pogledu populacije u odnosu 15:1.²² Da podsetimo, Savezna Republika Jugoslavija je imala dvodomnu skupštinu koju su činila dva veća: Veće republika i Veće građana. Veće republika je, u skladu s načelima federalizma, trebalo da obezbedi ravnopravnost država članica u najvišem zakonodavnom telu. Otuda su obe republike imale po 20 poslanika u ovom veću. Problem disproporcije se najviše ispoljavao kod izbora za Veće građana, gde su se poslanici birali srazmerno broju birača, odnosno jedan poslanik na 65.000 birača. No, najviši pravni akt je posebnom odredbom regulisao da broj poslanika koji se za Veće građana bira ne može biti manji od 30 po članici federacije. To je značilo da Crna Gora mora imati 30 poslanika u Veću građana iako je trebalo da ih ima svega 7. Time je bila narušena ravnopravnost upravo u onom saveznom telu koje je trebalo da obezbedi ravnopravnost svih njenih građana, pa je glas građanina Crne Gore zapravo vredeo mnogo više negoli glas građanina Srbije. U ustavnoj praksi nisu strane ovakve korektivne mere, ali se to pre svega radi kako bi se obezbedilo prisustvo barem jednog predstavnika određene federalne jedinice čiji bi građani eventualno mogli da ostanu nepredstavljeni. Sa punim pravom se moglo postaviti i pitanje da li je Crnoj Gori bila potrebna bilo kakva zaštita u Veću građana, s obzirom na suštinsku moć veta kroz Veće republika. Akademik Mijat Šuković ponudio je relativno smislen odgovor da je to bilo neophodno kako bi se obezbedilo da manja republika ima predstavnike u svim radnim telima donjeg doma Savezne skupštine, ali nam to ne daje i dalje odgovor na pitanje iz kog razloga je bilo neophodno da republika ima predstavnike u svim telima veća koje predstavlja građane.²³ I upravo na primeru Veća građana vidimo kako se ponovo reprodukuje ista

²¹ Vojislav Koštunica, „Šta je neustavno u saveznom Ustavu”, u: *Kriza i obnova prava*, ur. Jovica Trkulja (Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija, 1999).

²² Stanovčić, “Searching for New Designs: Alternatives to Federalism (The Yugoslav Experience)”, 459.

²³ Mijat Šuković, „Jedino federacija – interes Crne Gore (replika)”, u: *Savezna Republika Jugoslavija: problemi i moguća rešenja: skup održan 25. juna 1996. godine*, ur.

matrica gde se građanin zanemaruje kao subjekt federacije, a prevagu odnosi pitanje reprezentacije republika čak i u onom veću u kojem treba da budu predstavljeni građani.

Sam Ustav je novonastalu federaciju definisao kao suverenu saveznu državu zasnovanu na ravnopravnosti građana i ravnopravnosti republika članica, iako to, dakle, nije bio slučaj u praksi.²⁴ Pritom, ustavotvorac je predvideo da su republike suverene u pitanjima koja Ustavom nisu utvrđena kao nadležnost federacije, iz čega je dalje proisticalo pravo republika da samostalno uređuju svoju organizaciju vlasti. Iako je federacija definisana kao suverena, republike su u članu 6. definisane kao države u kojima vlast pripada građanima, što je pitanje suvereniteta usložnjavalo. Pored toga, oba republička ustava su u svom normativnom delu polazila od suvereniteta naroda i decidno isticala da vlast pripada građaninu. No, važno je imati u vidu da su obe republike u preambulama svojih ustava isticale nacionalno kao osnov svog formiranja. Dok je Ustav Republike Srbije govorio o demokratskoj državi srpskog naroda, crnogorski je ustav ukazivao na istorijsko pravo crnogorskog naroda na sopstvenu državu.²⁵

Problematika suvereniteta u zajednici Srbije i Crne Gore došla je do izražaja nekoliko godina kasnije, kada je došlo do krize zajedničkih institucija. U cilju zaštite svoje pozicije, crnogorska skupština je 7. jula 2000. godine usvojila „Rezoluciju o zaštiti prava i interesa Republike Crne Gore i njenih građana”, kojom je odlučila da ne priznaje i ne prihvata izmene Ustava SRJ, kao i sve druge pravne i političke akte usvojene bez učešća legitimnih i legalnih predstavnika Crne Gore u zakonodavnoj izvršnoj i sudskoj vlasti savezne države vraćajući time kompletan suverenitet u svoje okvire.²⁶

Drugi bitan momenat bio je taj da je konstitucionalna struktura imala mnoge kontradiktornosti i neusklađenosti, koje su se ispoljavale pre svega kroz neusklađenost ustava republika članica sa saveznim Ustavom. Ustav Srbije je prirodno sadržao veći stepen neusklađenosti, s obzirom na to da je donesen čitave dve godine pre nego što je donet Ustav SRJ. Iako je bilo predviđeno da „Ustavi republika članica, savezni zakoni, zakoni republika članica i svi drugi

Boško Mijatović (Beograd: Fond za unapređenje demokratije „Ljuba Davidović”, 1996).

²⁴ *Ustav Savezne Republike Jugoslavije*, član 1.

²⁵ *Ustav Republike Srbije* (Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 1/90); *Ustav Republike Crne Gore* (Podgorica: Službeni list Republike Crne Gore, 48/92).

²⁶ *Rezolucija o zaštiti prava i interesa Republike Crne Gore i njenih građana* (Podgorica: Službeni list Republike Crne Gore, 37/00).

propisi i opšti akti moraju biti saglasni sa Ustavom SR Jugoslavije”, sam Ustavni zakon za sprovođenje Ustava SR Jugoslavije nije predvideo rok za usklađivanje republičkih ustava sa saveznom. Izostavljanje ove odredbe, iako sporno, moglo se prevazići poštovanjem člana 130. Ustava SRJ, po kojem je bilo predviđeno da po utvrđivanju nesaglasnosti republičkih ustava sa Ustavom SRJ, od strane Saveznog ustavnog suda, prestaje važenje spornih normi u roku od šest meseci od donošenja te odluke. Sam Savezni ustavni sud odlikovala je velika pasivnost u radu, pa su republički ustavi nastavili da egzistiraju u nepromenjenom obliku do kraja političkog i pravnog života federacije.

Kada govorimo o Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine, pomenute neusklađenosti mogle su se svesti pod tri grupe koje obuhvataju: slobode i prava čoveka i građanina, svojinske odnose i ekonomski sistem, te odbranu i bezbednost.²⁷ Prva grupa je najspornija, s obzirom na to da je ovaj ustav restriktivnije regulisao pitanja sloboda čoveka i građanina, pa je tako predviđao i smrtnu kaznu, dok je Ustav SRJ isključivao mogućnost donošenja takve sankcije. Ovo nas vraća na tezu iz prvog dela rada na koju je Vojislav Stanovčić ukazao, a to je da građani nisu uživali nikakvu zaštitu od savezne države. Ovde je korisno navesti još jedan primer: dok Ustav SRJ nije prepoznavao nikakva ograničenja kada govorimo o javnim okupljanjima, Ustav Srbije iz 1990. godine ih je predviđao ukoliko ugrožavaju javni saobraćaj. Premda se ovo ne čini kao velika neusklađenost, pomenuta odredba Ustava Srbije je svojom kasnijom razradom kroz republički Zakon o zboru i drugim mirnim okupljanjima, kao i Zakon o unutrašnjim poslovima, omogućila sprovođenje mera represije protiv studenata i demonstranata na protestima organizovanim sa ciljem očuvanja izbornih rezultata ostvarenih na lokalnim izborima 1996. godine.²⁸

Slične probleme sa neusklađenošću ustava nalazimo i na polju ekonomskog sistema: dok je Ustav SRJ predviđao da je celokupni makroekonomski odnos u nadležnosti federacije, dotle je i Ustav Republike Srbije predviđao da su sistemska pitanja koja se odnose na privredni i ekonomski sistem i pravni položaj preduzeća u nadležnosti republičkih organa. U tom smislu, sledeći kritiku koju je Stanovčić ranije uputio, može se konstatovati da Ustav SRJ nije obezbedio funkcionisanje jedinstvenog ekonomskog prostora. Ovaj sporni konstitucionalni momenat bio je praćen i podjednako spornim delanjem republičkih vlasti, pa je tako bila česta pojava na nivou obe republike da usvajaju propise tako što uzurpiraju nadležnosti federacije. Tako je bilo moguće da Republika

²⁷ Slobodan Vučetić, „Šta je neustavno u Ustavu Srbije”, u: *Kriza i obnova prava*, ur. Jovica Trkulja (Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija, 1999).

²⁸ Isto.

Srbija prostom Uredbom o merama za sprečavanje i otklanjanje poremećaja na tržištu izazvanih zloupotrebom monopolskog položaja reguliše materiju koja je bila u nadležnosti savezne države, a da takvo stanje prihvati i sama Savezna vlada!²⁹ Ovo se često dešavalo u situacijama kada savezna država nije blagovremeno regulisala one oblasti koje su bile predviđene Ustavom, ali i onda kada su već postojali savezni zakoni koji uređuju neku oblast. Tako su, na primer, paralelno egzistirali i republički zakoni o prometu robe zajedno sa saveznim zakonom o trgovini. Da bi pokazali reprodukovanje identičnih obrazaca o kojima je Stanovčić govorio, ukazujući na činjenicu da je nemoguće ekonomsko povezivanje bez „političkih faktora i patrona”, navešćemo i primer „naftnog rata” u kojem je onemogućen promet cisterni između dve republike. Sličnih sukoba je bilo i oko drugih proizvoda, poput šećera i brašna. Ostaje zabeleženo da se, pod patronatom republičkih vlasti i uz nemešanje saveznih organa, čak i švercovalo između dve republike tako što: „vlada jedne republike prodaje u drugoj švercovane cigare, pozivajući se na potrebu obezbeđenja penzija”.³⁰

Na osnovu analize ustavnog sistema, SRJ možemo smatrati klasičnom federacijom, ali ne smemo zanemariti jake konfederalne elemente koji su je prožimali. Uticaj tih elemenata nije bio mali pa je bilo i onih autora koji su ovakvo uređenje smatrali i polukonfederalnim – hibridnim uređenjem.³¹ Sam Stanovčić smatra da se ona može tretirati i kao dvočlana konfederacija.³² Ipak, nezavisno od ustavnog aranžmana, u realnosti se stvarna moć unutar federacija nalazila na nivou republika. To nas vraća na početni nalaz po kojem položaj građana prema državi ima odlike i federalizma i konfederalizma, u tom smislu da su dužni da ispunjavaju obaveze prema saveznoj državi, ali da im ona sa druge strane ne garantuje nikakvu zaštitu.

Konstituisanje federacije obeležilo je neskriveno kršenje ustavnih normi. Uzrok takvog stanja moramo potražiti u činjenici da su zapravo republike bile te koje su vodile glavnu reč, a da su zajednički organi samo stvarali privid postojanja novog entiteta. Pritom, kada govorimo o tome da su republike članice

²⁹ Milovan Buzadžić, „Ustav SRJ u praksi”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 52, br. 4 (1996).

³⁰ Boško Mijatović, „Feudalizam na delu”, u: *Savezna Republika Jugoslavija: problemi i moguća rešenja: skup održan 25. juna 1996. godine*, ur. Boško Mijatović (Beograd: Fond za unapređenje demokratije „Ljuba Davidović”, 1996).

³¹ Pavle Nikolić, „Položaj parlamenta u Jugoslaviji i drugim postkomunističkim zemljama”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 52, br. 1–3 (1996).

³² Stanovčić, „Searching for New Designs: Alternatives to Federalism (The Yugoslav Experience)”, 461.

vodile glavnu reč, mislimo na dve republičke elite: jednu koju je predstavljala Demokratska partija socijalista i drugu koju je predstavljala Socijalistička partija Srbije. Suštinski, SRJ sa svojim nepostojećim institucijama nije predstavljala ništa više osim koalicije ove dve partije. Upravo u skladu sa tvrdnjama iznetim u „Etničkom federalizmu i demokratiji”, elite su bile te koje su sprečavale društvenu integraciju među građanima.³³ Politički život Federacije bio je uslovljen kako konfederalnim elementima tako i nepodudaranjem pozitivnog prava i realnosti. Suštinski, dinamika političkog života bila je uslovljena dinamikom odnosa vladajućih struktura u republikama članicama. Odnosno, nekonstituisanje koherentnog pravnog sistema na nivou savezne države bilo je nadomešteno koalicionim dogovorom Socijalističke partije Srbije i Demokratske partije socijalista kojima je federacija zapravo bila sredstvo za pribavljanje legitimiteta. Kako su stvarni centri moći ostali na nivou republika, a paralelno s tim su se podrivali i organi federacije, savezna država se nije mogla u potpunosti ni konstituisati. Tako je federalni život članica treće Jugoslavije bio prožet izopačenim delovanjem organa republika i federacije, blokadom glavnih institucija, ali i potpunim debaklom pravne države. Suštinu ove federacije opisuju Slobodan Samardžić koji navodi da:

nova federativna tvorevina od samog početka predstavlja puki instrument specifične dvostranačke koalicije koja funkcioniše na saveznom nivou, a čija je osnovna svrha potpuna kontrola javnog života u republikama članicama. Zbog toga je ustavni i institucionalni sistem mrtvo slovo na papiru, najobičnija fasada iza koje se krije stvarni sadržaj federalizma: dnevni dogovor vladajućih oligarhija u republikama oko toga šta federacija stvarno jeste.³⁴

ZAKLJUČAK

Dvočlana federacija Srbije i Crne Gore, može se, smatra Vojislav Stanovčić, tretirati i kao dvočlana konfederacija. Takav stav je posledica činjenice da je Ustav SRJ sadržao u sebi brojne konfederalne elemente. Manjkavosti koje je u tom pogledu sadržao Ustav iz 1974. godine nisu izostale ni kod Ustava SRJ

³³ „Etnički federalizam i demokratija.”

³⁴ Slobodan Samardžić, „Može li se federacija spasti?”, u: *Savezna Republika Jugoslavija: problemi i moguća rešenja: skup održan 25. juna 1996. godine*, ur. Boško Mijatović (Beograd: Fond za unapređenje demokratije „Ljuba Davidović”, 1996), 32–33.

iz 1992. godine. Anomalije o kojima akademik Stanovčić govori odnose se na odsustvo političkog subjektiviteta građana čiji je položaj takav da prema saveznom Ustavu imaju obaveze, ali ne i prava. Zatim, da Ustav nije u mogućnosti da obezbedi funkcionisanje jedinstvenog ekonomskog prostora, te da su stvarni subjekti federacije republike, a ne narodi i građani. Pomenuti obrasci, kao što je analiza i pokazala, preneti su i na ustavni sistem SRJ i podjednako ga opterećivali.

Dodatni problem predstavljala je i činjenica da je konstitutivna moć Savezne Republike Jugoslavije počivala na temelju koalicije dveju vladajućih partija u republikama konstituentima, koje su i diktirale dinamiku političkog života federacije. Kao takva ona nije uspjela da se uspostavi kao stabilan pravni poredak, s obzirom na to da je celokupan pravni i politički život bio definisan dogovorima pomenutih partija, a ne samim ustavnim aktom. Ovakav rezultat upravo se poklapa sa tvrdnjom akademika Stanovčića da u multinacionalnim federacijama političke elite za sebe zadržavaju ulogu posrednika, čime se smanjuje mogućnost za neposredno povezivanje građana i njihovu integraciju.

BIBLIOGRAFIJA

- Ajvaz, Slađan. „Pravna priroda federacije i pitanje suvereniteta”. *Poslovna ekonomija* 4, br. 2 (2010): 365–80.
- Burgess, Michael. “Multinational federalism IN multinational federation”. In: *Multinational federalism: problems and prospects*, ed. Michel Seymour and Alain-G. Gagnon, 23–44. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Buzadžić, Milovan. „Ustav SRJ u praksi”. *Arhiv za pravne i društvene nauke* 52, br. 4 (1996): 1043–1063.
- Košćunica, Vojislav. „Šta je neustavno u saveznom Ustavu”. U: *Kriza i obnova prava*, ur. Jovica Trkulja, 15–23. Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija, 1999.
- McGarry, John. “Can federalism help to manage ethnic and national diversity?” *Federations* 4, No. 1 (2004): 15–17.
- Mijatović, Boško. „Feudalizam na delu”. U: *Savezna Republika Jugoslavija: problemi i moguća rešenja: skup održan 25. juna 1996. godine*, ur. Boško Mijatović, 80–85. Beograd: Fond za unapređenje demokratije „Ljuba Davidović”, 1996.
- Nikolić, Pavle. „Položaj parlamenta u Jugoslaviji i drugim postkomunističkim zemljama”. *Arhiv za pravne i društvene nauke* 52, br. 1–3 (1996): 431–43.
- Resnick, Philip. “What theorists of nationalism have to learn from multinational states”. In: *Multinational federalism: problems and prospects*, eds. Michel Seymour and Alain-G. Gagnon, 69–80. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Samardžić, Slobodan. „Demokratija i federalizam”. U: *O demokratiji: zbornik radova*, ur. Jovica Trkulja, 127–42. Beograd: Službeni glasnik, 2005.

- . „Može li se federacija spasti?” U: *Savezna Republika Jugoslavija: problemi i moguća rešenja: skup održan 25. juna 1996. godine*, ur. Boško Mijatović, 32–36. Beograd: Fond za unapređenje demokratije „Ljuba Davidović”, 1996.
- Seymour, Michel, and Alain-G. Gagnon. “Conclusion”. In: *Multinational federalism: problems and prospects*, ed. Michel Seymour and Alain-G. Gagnon, 276–82. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Stanovčić, Vojislav. „Elementi federalizma i konfederalizma u ustavnom sistemu Jugoslavije”. U: *Osnovi novog ustavnog uređenja Jugoslavije*, ur. Miodrag Jovičić, 41–51. Beograd: SANU, 1990.
- . „Etnički federalizam i demokratija”. *Arhiv za pravne i društvene nauke* 49, br. 2 (1993): 287–306.
- . *Federalizam*. Titograd: Univerzitetska riječ, 1986.
- . “Searching for New Designs: Alternatives to Federalism (The Yugoslav Experience)”. *Arhiv za pravne i društvene nauke* 53, br. 3 (1997): 449–72.
- Šuković, Mijat. „Jedino federacija – interes Crne Gore (replika)”. U: *Savezna Republika Jugoslavija: problemi i moguća rešenja: skup održan 25. juna 1996. godine*, ur. Boško Mijatović, 56–66. Beograd: Fond za unapređenje demokratije „Ljuba Davidović”, 1996.
- Vučetić, Slobodan. „Šta je neustavno u Ustavu Srbije”. U: *Kriza i obnova prava*, ur. Jovica Trkulja, 25–33. Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija, 1999.

IZVORI

- Rezolucija o zaštiti prava i interesa Republike Crne Gore i njenih građana*. Podgorica: Službeni list Republike Crne Gore, 37/00.
- Ustav Republike Crne Gore*. Podgorica: Službeni list Republike Crne Gore, 48/92.
- Ustav Republike Srbije*. Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 1/90.
- Ustav Savezne Republike Jugoslavije*. Beograd: Službeni list Savezne republike Jugoslavije, 1/92.

Summary

Balša Delibašić

Vojislav Stanovčić on the Yugoslav Federation

The plentiful theoretical opus of academician Vojislav Stanovčić consists of several important papers related to the theory of federalism. The purpose of this paper is to show the nature of federalism of the Federal Republic of Yugoslavia, starting from several important findings pointed out by academician Stanovčić. We will first outline his analysis of the constitutional system of the Socialist Federal

Republic of Yugoslavia, and then show that the identical patterns were burdening the Third Yugoslavia. The main findings point that functionalities were sacrificed due to legitimacy and that elites had negative role of preventing the social integration of citizens.

Keywords: *federalism, Vojislav Stanovčić, Federal Republic of Yugoslavia.*