

Izlaganje sa znanstvenog skupa  
UDK 323.17+321(497.1)+342.24

## Da li je Jugoslavija konfederacija?

Ivan Kristan

Pravni fakultet, Ljubljana

### Sažetak

Neki su dijelovi analize u knjizi *Sistem i kriza*, smatra autor, odviše lako, nedostatno koncizno i precizno, pa čak i tendenciozno obavljani. To vrijedi poglavito za analizu važećeg ustavnog modela jugoslavenske federacije, koji je prokazan kao, zapravo, konfederacijski. Autor se ponajprije suprotstavlja Miričevoj tvrdnji da nijedna federacija u svijetu nije proklamirala suverenitet svojih jedinica, navodeći kao protudokaz primjere Sovjetskog Saveza i Švicarske. Potom poriče i Miričevu tvrdnju da su Ustavom iz 1974. federalne jedinice određene kao suverene države, upućujući da su i suvremena teorija države i prava, i suvremena jugoslavenska ustavna koncepcija napustile tretiranje suvereniteta kao kriterija država, a posebice kao kriterija razlučivanja federalnih jedinica i savezne države. Autor podvrgava kritici i Miričevo tretiranje »dogovora«, odnosno jugoslavenske federacije kao »historijskog dogovora« naroda koji je sačinjavaju, te načela pariteta kao bitnoga elementa jugoslavenskoga federalizma.

Znanstvena reputacija profesora Mirića stavlja me u neugodan položaj, jer imam neke primjedbe na njegov znanstveni pristup u knjizi *Sistem i kriza*, a neki prethodni diskutanti kazali su da je ta knjiga iznad razine naše diskusije itd. Moram kazati da ne dijelim sasvim to mišljenje. Kad sam čitao knjigu imao sam dojam da je profesor Mirić neke dijelove svoje analize obavio suviše lako, da nije bio dostatno precizan, dostatno koncizan, da je nekim problemima prišao prilično jednostrano, možda bih rekao i tendenciozno. To se odnosi, čini mi se, prije svega na onaj dio u kojemu analizira federaciju, odnosno gdje pokušava kazati da je sadašnja federacija na osnovi Ustava iz 1974. zapravo konfederacija. Mislim da tu nije koncizan, da tu nije ostao na razini znanstvenog pristupa.

On mnogo energije troši da bi dokazao kako je naša sadašnja federacija — konfederacija. Tu navodi i karakterističan citat jednoga njemačkog autora, Sommera, koji kaže da je njemački federalizam zapravo neka sveta krava, koja ništa ne daje, koja koči razvoj njemačkog društva, dok Mirić kaže da to mutatis mutandis važi i za našu konfederaciju! To mi smeta kod ove knjige i čini mi se da je to ono što je jednostrano, a što ne bi trebalo biti! To, čini mi se, narušava razinu znanstvenog pristupa u ovoj knjizi.

Htijući na str. 23. argumentirati svoju tezu o Jugoslaviji kao konfederaciji Mirić kaže da je proces refederalizacije 70-tih godina skrenuo ka defederalizaciji, što, uostalom, nije slučajno. U optičaju je bila sintagma o »demontaži federacije«. Tu kaže: »Koliko nam je poznato, ni jedna suvremena federacija osim SFRJ nije saveznim ustavom proklamirala državni suverenitet posebnih jedinica. Takve su se odredbe mogle naći u ugovorima kojima je uspostavljen savez između država (konfederacija)«. Dakle, tom argumentacijom Mirić želi potkrijepiti tvrdnju da je naša sadašnja federacija — konfederacija.

Mislím, pak, da te tvrdnje nisu točne. Jednom se tvrdi da nijedna federacija, osim Jugoslavije, nije odredila suverenitet federalnih jedinica. Drugo, nije točna tvrdnja da je u Ustavu iz 1974. godine proklamiran državni suverenitet federalnih jedinica. (To Mirić opetovano kaže u svojoj knjizi.) Mislím da to nije točno i zamjeram mu što tvrdi nešto što nije točno ni sa stajališta Ustava, niti sa stajališta teorije države i prava. Prvo, nije istina da nijedna federacija nije proklamirala suverenitet federalnih jedinica. Potrebno je vidjeti, primjerice, ustave Švicarske i SSSR-a. Ustav SSSR-a doslovce kaže da su savezne republike suverene sovjetske države. Tvrdím, dakle, da ima federacija koje u ustavu definiraju federalne jedinice kao suverene države, a Mirić tvrdi suprotno. A to nije točno.

Drugo je, pak, pitanje ocjene stvarnih odnosa, stvarne ocjene sovjetskog ustava, recimo, prava sovjetskih federalnih jedinica da uspostavljaju diplomatske odnose sa stranim državama. To je drugo pitanje, pitanje ocjene te ustavne odredbe. Činjenica je da taj ustav ima tu odredbu. A to znači, ne stoji da je nema nijedan ustav!

Isto tako, mogli bismo pogledati i švicarski ustav u kojemu se kaže da su kantoni suvereni, ako njihov suverenitet nije ograničen saveznim ustavom. Znači, s te točke gledišta nije točno ono što piše Mirić. Mislím da to nije bilo potrebno i zbog toga to ocjenjujem kao tendenciozno prikazivanje Jugoslavije kao konfederacije.

I druga tvrdnja u citiranu stavu nije točna. Tu se kaže da član 3. Ustava SFRJ definira federalne jedinice, odnosno posebne jedinice kao suverene države, da im daje državni suverenitet. Član 3. Ustava to ne kaže, a ni teorija ustavnog prava to ne kaže. Član 3. kaže: »Socijalistička republika je država, utemeljena na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi...«, a to je nešto sasvim drugo! Mislím da je i suvremena teorija države i prava odavno već napustila suverenitet kao kriterij država, a posebno kao kriterij razlučivanja federalnih jedinica i savezne države!

Znači, ta koncepcija odavno je napuštena i naš je Ustav izričito napustio tu koncepciju. Izričito smo napustili tu koncepciju, koju smo u drugom obliku imali u Ustavu FNRJ iz 1946. Mi smo 1946. imali zapravo koncepciju »podijeljenog suvereniteta« kao i Švicarska, ali smo je napustili! Stoga nije opravdano sadašnjem Ustavu iz 1974. poturiti nešto što nije u njemu napisano i što nije prihvaćeno ni u teoriji.

To je ono što me zbunjuje i što mi se čini jednostranim, apriorističkim pristupom, koji smjera dokazivanju da je Jugoslavija konfederacija. Ja ne prihvaćam takav pristup, jer se poslije upravo ta »konfederacija« napada kao nešto neprihvatljivo.

Mirić potom govori o problemu ugovora, dajući jednu usporedbu ugovora u konfederacijama i našeg dogovora, pitajući se na str. 23. nije li dogovor naših republika i pokrajina isto što i ugovor u konfederacijama. Kaže da je u opticaju teza da je Jugoslavija stvar dogovora republika i pokrajina i to mu zvuči apsurdno.

Ja se, pak, pitam čiji je dogovor naša federacija, ako ona nije dogovor federalnih jedinica, ako nije dogovor naroda i narodnosti koji žive u republikama i pokrajinama? Čiji je onda dogovor? Ovdje je Bilandžić govorio o jednome historijskom procesu koji, po mome mišljenju, treba imati u vidu.

Mislim da je AVNOJ u Jajcu bio zapravo taj historijski dogovor naših naroda, odnosno budućih federalnih jedinica. Činjenica je da su 1944. godine sve naše federalne jedinice izričito, svaka za sebe, preko svojih najviših predstavničkih tijela, potvrdile taj dogovor. Prihvatile su odluku AVNOJ-a o federativnoj izgradnji Jugoslavije. Mislim da i za druge federacije treba utvrditi tu istu historijsku činjenicu. Pa i američka federacija je bila dogovor federalnih jedinica itd.

U knjizi je i pitanje pariteta postavljeno također u funkciji prikazivanja Jugoslavije kao konfederacija. I problem pariteta je jednostrano prikazan. Problem pariteta ipak je problem koji treba vidjeti u razvojnom smislu, u historijskom smislu, kako bi kazao Bilandžić, valja imati na umu da je u doba rađanja američke federacije, kao prve federacije gdje se rodila teorija federalizma, zapravo došlo do pojave pariteta, jer se u sukobu između, na jednoj strani, unitarizma i, na drugoj strani, ekstremnog separatizma razvila federacija kao historijski kompromis, a paritet je bio jedan od sastavnih dijelova te nove američke federacije. To je ono načelo koje je, po mome mišljenju, i spasilo američku federaciju i koje logično postaje jednim od načela svih suvremenih federacija. To je posebno jedno od esencijalnih načela u višenacionalnoj federaciji, jer je u njoj paritet u funkciji osiguranja ravnopravnosti naroda u tim federacijama.

Mirićevu kritiku pariteta shvaćam u tom smislu da se zapravo hoće nekako staviti pod znak pitanja načelo pariteta, ali ako stavimo pod znak pitanja načelo pariteta, onda stavljamo pod znak pitanja i temelje naše federacije! Zbog toga ne dijelim mišljenje profesora Mirića da je načelo pariteta »brzopletito i nekritički«, kako on kaže, proglašeno korakom ka demokratizaciji. U paritetu vidim jedan od stupova naše federacije, jedan od bitnih elemenata daljeg razvoja federacije.

Taj se problem promatra u kontekstu Ustava 1974, kojeg Mirić kritizira kao konfederativni ustav, kao ustav koji je nastao kao plod pritisaka protusocijalističkih snaga (nacionalista, separatista) itd. Mirić čak postavlja pitanje da li je taj Ustav uopće Titovo djelo itd.

Dakle, mislim da je u Ustavu načelo pariteta adekvatno postavljeno. A drugo je pitanje da li je praksa išla dalje od ustavnih načela ili nije, da li se stvarno razvija protuustavna praksa ili ne. Ako je praksa otišla u pravcu koji je suprotan Ustavu, onda znači moramo kritizirati praksu, a ne napadati Ustav i načelo pariteta u Ustavu.

Ivan Kristan

## IS YUGOSLAVIA A CONFEDERATION?

## Summary

Some sections of the analysis presented in *The System and the Crisis* are, the author argues, presented in too casual a manner, even tendentially, lacking concision and precision. This concerns above all the analysis of the prevailing constitutional model of the Yugoslav federation, which is denounced as being in fact a confederation. The author first refutes Mirić's assertion that no federation in the world has ever proclaimed the sovereignty of its constituent units, citing the examples of Switzerland and the Soviet Union. He also denies Mirić's claim that the 1974 Constitution defines the federal units as sovereign states, and points out that both the contemporary theory of the state and law and the contemporary Yugoslav constitutional concept no longer treat sovereignty as a criterion of statehood, especially as a criterion of distinction between the federal units and the federal state. The author also makes critical remarks on Mirić's treatment of »accord«, and of the Yugoslav federation as the »historic accord« of the peoples constituting it, and on the principle of parity as an essential element of Yugoslav federalism.