

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

## Da li je Jugoslavija zaista konfederacija?

Veljko Mratović

Pravni fakultet, Zagreb

### Sažetak

Knjiga *Sistem i kriza* nudi jednostranu sliku jugoslavenskoga federativnog uređenja. Mirićev temeljni pristup biti jugoslavenskog federalizma jest ispravan, ali je njegova ocjena pojedinih elemenata federativnog uređenja netočna i neuravnotežena. Ta se neuravnoteženost iskazuje u zaokupljenošću opasnostima od jačanja položaja i utjecaja republika i pokrajina i previđanju opasnosti od snaženja unitarne komponente u federativnom uređenju. U analizi postojećega federativnog uređenja zemlje, Mirić pogrešno interpretira pojedine ustavne odredbe, odnosno načela. Prvo, on miješa pojmove državni suverenitet i narodni suverenitet, previđajući da Ustav iz 1974. nijednom svojom odredbom ne proglašuje suverenom ni republiku, ni pokrajinu, ni federaciju. Drugo, netočno tvrdi da nijedna suvremena federacija, osim SFRJ, ne proklamira ustavom suverenitet posebnih jedinica, jer to čine, primjerice, Švicarska i Sovjetski Savez. Nadalje, on olako označuje Jugoslaviju konfederacijom, dok je zapravo svako poratno ustavno uređenje bilo rezultat opredjeljivanja suverene ustavotvorne vlasti federativne zajednice, a ne sklapanja međunarodnog ugovora. (Tako je zapravo više od 90% odredbi republičkog ustava prijepis odredbi saveznog ustava kojim je regulirano sve što je bitno u ustavnom, odnosno društvenom uređenju.) Autor zamjera Miriću što zaboravlja bit federativne zajednice i uređenja, te upozoruje na neka protuslovlja u njegovu pristupu i koncepciji »republike rada«.

Knjiga profesora Mirića, kao što vidimo, postala je politički hit. Ona i znanstvena savjetovanja, poput ovoga, pretvara u skup na kojemu se izražavaju politički stavovi. To je posljedica činjenice što se ona bavi izvanredno aktualnom problematikom, a pri tome izražava tako radikalne stavove o nekim važnim pitanjima društvenog uređenja socijalističke Jugoslavije, posebno kad je riječ o problemima njezina federativnog uređenja, da mami na polarizaciju, na strastveno opredjeljivanje za ili protiv Mirićevih stavova. A budući da se Mirić velikom žestinom obara na mnoge institucije Ustava SFRJ iz 1974. godine i smatra ih uzročnikom mnogih zala koja se manifestiraju u našem političkom sistemu, njegova knjiga, odnosno njegovi stavovi, rekao bih, prirodno radaju dvije suprotstavljene grupe: jednu koja prihvaća Mirićeve ocjene i negira, tako reći, svaku vrijednost Ustavu i njegovim insti-

tucijama i drugu koja pokušava obraniti svaku ustavnu instituciju, odnosno svako rješenje ili pravnu normu Ustava. To je potencirano činjenicom što je znatne dijelove te knjige objavila (još prije izlaska knjige iz štampe!), ni više ni manje, nego *Borba*, dnevnik Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije. Takvu čast, zaista, rijetko je doživjela neka druga knjiga.

Mirićeva knjiga ne nosi tipične značajke znanstvenog djela. Ona ne sa- drži svu potrebnu dokumentaciju o pitanjima koja tretira. Iza radikalnih ocjena i stavova ne stoje uvijek odgovarajući dokazi i uvjerljivi argumenti. I sami stavovi nisu uvijek jasni, jer u žaru svoje uništavajuće kritike Mirić katkad, bar po iskazanoj riječi, dolazi u sukob s vlastitim stavovima i opredjeljenjima. I tako, umjesto da bude blaga na riječima, a snažna u argumen- tima, ona postaje neumjerena u radikalnoj kritici, u negiranju svega i sva- čega, a često nedovoljno uvjerljiva i slaba u argumentima. Ona djeluje kao iskrena ispovijest ojađena čovjeka, koji ima razloga za jađanje, ali pri tome pretjeruje, pa stoga umanjuje ukupni efekt svojih iskaza.

Na ovakvu ocjenu navodi me analiza onoga dijela Mirićeve knjige koji najviše intrigira — njegove ocjene našega federativnog uređenja, kako je izraženo u Ustavu iz 1974. godine.

Po Mirićevu mišljenju, SFR Jugoslavija je federativna država samo po imenu; u stvarnosti, ona je postala konfederacija. Ona je izgubila vlastiti identitet kao država, odnosno kao društveno-politička zajednica; savezni or- gani postali su konferencijski stol za kojim se vode diplomatski pregovori republika i pokrajina kao jedinih značajnih političkih subjekata. To zakono- mjerno dovodi do federalizacije i Saveza komunista, do neobuzdanog jača- nja etatizma (u obliku republičkog i pokrajinskog etatizma), do hegemonije nacionalnog nad klasnim, do razbijanja jedinstva radničke klase itd. Naj- veći, tako reći jedini, krivac za takvo porazno stanje jest Ustav iz 1974. go- dine. Gdje treba tražiti lijek? U vraćanju izvoru, avnojevskim temeljima.

Iako priznajemo da u svemu onome što Mirić kaže ima i djelić istine, ipak ne možemo a da ne istaknemo i osnovni prigovor — da je to ipak hiper- trofirana, i to jednostrano, slika stvarnog stanja. Ali umjesto generalnih ocje- na, podimo redom u ocjeni Mirićevih stavova.

Mirić prihvaća, dok ne upadne u žar uništavajuće kritike, da struktura jugoslavenskog društva, mnogonacionalni sastav, odvojeni razvitak pojedinih dijelova i naroda Jugoslavije kroz vjekove, koji je rezultirao diferencija- cijama nacionalne svijesti na religioznom, kulturnom, ekonomskom i drugim društvenim planovima, prirodno traže primjenu federativnog uređenja. On smatra logičnom i odluku donešenu na II zasjedanju AVNOJ-a o federativ- nom uređenju Jugoslavije; dapače, on se na nju poziva i citira je u cijelosti. On smatra da su sve konstitutivne odluke AVNOJ-a (pa i ova o federativ- nom uređenju) »jasne, jezgrovite i nedvosmislene. One ne ostavljaju prostora različitim interpretacijama, kojima danas svjedočimo, a koje nalaze i svoja institucionalno-sistemska uobličavanja« (str. 9).

I doista, kad se radi o načelima, odluka AVNOJ-a o federativnom ure- đenju je kristalno jasna:

»1. Narodi Jugoslavije nikada nisu priznali i ne priznaju raskomadanje Jugoslavije sa strane fašističkih imperijalista i dokazali su u zajedničkoj borbi svoju čvrstu volju da ostanu i dalje *ujedinjeni u Jugoslaviji*.

2. Da bi se ostvario princip *suverenosti naroda Jugoslavije*, da bi Jugoslavija predstavljala istinsku domovinu svih svojih naroda i da nikada više ne bi postala *domenom bilo koje hegemonističke klike*, Jugoslavija se izgrađuje i izgradit će se na federativnom principu, koji će obezbediti *punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca*, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine.« (potc. V. M.)

Kristalno jasno je vidljivo već iz ove prve dvije točke odluke AVNOJ-a da je Jugoslavija zajednica koju žele njezini narodi, njezina egzistencija je rezultat njihova htijenja; u njoj treba da se ostvari princip suverenosti svih naroda Jugoslavije i da se obezbijedi ne samo ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, *nego i naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine*. Izraz »naroda Srbije« itd. ovdje obuhvaća ne samo većinski narod u republici nego i sve narodnosti, odnosno nacionalne manjine u republici.

Ali, kad se radi o *institucijama* federativnog uređenja posredstvom kojih će se ta načela realizirati, odluka AVNOJ-a o federativnom uređenju ne govori ništa. Na nju se možemo pozivati samo kao na kriterij u ocjeni da li konkretna institucija federativnog uređenja odgovara njezinim načelima.

U svome osnovnom pristupu i pogledu definiranja suštine jugoslavenskog federalizma Mirić zauzimalje ispravan stav: »Jugoslavenski federalizam, čiji su temeljni principi sadržani u odlukama AVNOJ-a, jest takav način i oblik integracije različitih nacionalnih entiteta, u kojem se mogu manifestirati, razvijati i očuvati te posebnosti i specifičnosti. Federalizam ne može biti ni alibi za separatizam, ni amalgam, koji će 'pretopiti' i nadomjestiti ove posebnosti. I jedna i druga solucija znače detonatore u temeljima zajedništva.« (str. 13).

Ali, u ocjeni pojedinih elemenata federativnog uređenja on nije uravnotežen, on suviše vidi opasnosti koje mogu nastati jačanjem položaja i utjecaja republika i pokrajina, a ne vidi opasnosti koje prijete od jačanja unitarne komponente u federativnom uređenju. Pri tome, on pogrešno interpretira pojedine ustavne odredbe, odnosno načela.

Primjerice, ustavno načelo: »Radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama i socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu s njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Jugoslaviji — kad je to, u zajedničkom interesu, ovim Ustavom utvrđeno« interpretira kao dokaz da Ustav iz 1974. proglašuje suverenost republika i pokrajina, što federaciju svodi na konfederaciju, na puku zajednicu država, a ne suverenu državu. Mirić ovdje miješa pojmove državnog suvereniteta i narodnog suvereniteta. Nijednom svojom odredbom Ustav iz 1974. ne proglašuje suverenom ni republiku, ni pokrajinu, a ni federaciju. U ovom načelu on se principijelno izražava samo o lociranju nadležnosti i okviru u kojemu radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava. A po Ustavu, ako nešto izričito nije stavljeno u nadležnost federacije, radni ljudi i narodi i narodnosti to ostvaruju u okviru republike i pokrajine. Zar je to protivno odluci AVNOJ-a? Tako postupa najveći broj ustava federativnih država.

»Koliko nam je poznato«, ističe Mirić, »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) (str. 23). Istina je upravo suprotna, jer to ne čini upravo Ustav SFRJ, ali mnogi drugi ustavi federativnih država ne plaše se da upotrijebe izraz suverenost kad se radi o njihovim posebnim jedinicama:

»Kantoni su suvereni ukoliko njihova suverenost nije ograničena saveznim ustavom; kao takvi oni vrše sva prava koja nisu prenijeta na saveznu vlast« (čl. 3. *Ustava Švicarske*).

»Savezna republika je suverena sovjetska socijalistička država koja je s drugim sovjetskim republikama ujedinjena u Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika. — Van granica utvrđenih u čl. 73. Ustava SSSR, savezna republika samostalno ostvaruje državnu vlast na svojoj teoriji« (čl. 76, stav 1 i 2 *Ustava SSSR*).

Ustav SSSR ide, dapače, mnogo dalje: »Savezna republika ima pravo da stupa u odnose s drugim državama, zaključuje s njima ugovore i razmjenjuje diplomatske i konzularne predstavnike, kao i da učestvuje u radu međunarodnih organizacija.« (Čl. 79. *Ustava SSSR*). »Svaka savezna republika zadržava pravo slobodnog istupanja iz SSSR« (čl. 72. *Ustava SSSR*).

Miriću bi ovo moralo biti poznato. Ako on neke odredbe sovjetskog ustava možda ocjenjuje pukom formalnom deklaracijom, moram izraziti mišljenje da ni tada takva deklaracija ne gubi svaku važnost, jer ukazuje što se, radi socijalističkog karaktera sovjetskog društva, smatralo neophodnim makar samo deklarirati.

Zašto je onda Miriću zazorna Ustavom iz 1974. utvrđena uloga republika? Nije li takva njihova uloga upravo izraz načela proklamiranoga u odluci AVNOJ-a o osiguranju suverenosti i ravnopravnosti naroda Jugoslavije u okviru jugoslavenske federativne zajednice? Nije li to i u funkciji sprečavanja, opet u skladu s odlukom AVNOJ-a, da Jugoslavija ne postane »domekom bilo koje hegemonističke klike«?

Mirić (doduše ne samo on) olako označuje SFR Jugoslaviju konfederacijom. Konfederacija je samo savez suverenih država, a ne država. Ona nastaje na temelju međunarodnog ugovora suverenih i samostalnih država. U njoj se ne umanjuje suverenost udruženih država i one zadržavaju pravo slobodnog istupanja. Konfederacije ne izvršuju tipične državne funkcije, one nemaju vlastite organe za izvršavanje donijetih odluka u konfederativnoj skupštini, a građani su neposredno podvrgnuti samo vlasti svoje države, a ne organima konfederacije.

Svega toga nema u našem ustavnom uređenju. I sam nastanak, izražen u odlukama AVNOJ-a na II zasjedanju, rezultat je volje ustavotvorne vlasti izrasle iz zajedničke borbe jugoslavenskih naroda u kojoj »dokazali su u zajedničkoj oružanoj borbi svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji«. I svako ustavno uređenje u periodu poslijeratne izgradnje i razvoja bilo je rezultat opredjeljivanja suverene ustavotvorne vlasti federativne zajednice (bez obzira na to kakva joj je struktura i kako donosi svoje odluke), a ne posljedica sklapanja međunarodnog ugovora.

Ako je naša socijalistička republika suverena država (po Ustavu iz 1974), kako to da samostalno i suvereno ne odlučuje ni o svom ustavnom uređenju? Jer ustav republike ne može biti u suprotnosti s ustavom federacije, a više od devedeset posto odredbi republičkog ustava nije ništa drugo do prilaganje

odredbi saveznog ustava, jer je saveznim ustavom regulirano praktički sve što je bitno i značajno u našem ustavnom, odnosno društvenom uređenju.

Zar zaista ništa ne ostvarujemo u federaciji kao društveno-političkoj zajednici? Zar je Jugoslavenska narodna armija »federalizirana«, zar su i carine federalizirane, zar republike vode samostalno i odvojeno vanjsku politiku, zar republike utvrđuju monetarni sistem i vode politiku emisije novca samostalno itd?

»Novi je Ustav također (a praksa u zadnjih desetak godina posebno) prenamaglasio ulogu republika i pokrajina u podjeli nadležnosti između savezne države i federalnih jedinica...« (str. 24.) Mirić posebno ne dokazuje ovu tvrdnju, ili je »dokazuje« proizvoljnim tvrdnjama, kao što je ona da je u ugovorima o konfederaciji »rotacija i jednoglasnost u odlučivanju samo pravilo, (a) u nas je to princip bez izuzetka.« Šteta, jer da je pažljivije pročitao samo čl. 281. *Ustava SFRJ* morao bi posumnjati u svoju tvrdnju o prenamaglašanju republika u pogledu nadležnosti, ako je zaista u pitanju podjela nadležnosti. Ako usporedimo *Ustav SFRJ* s ustavima mnogih drugih federativnih država moći ćemo konstatirati razlike u pojedinostima, ali u cjelini on nipošto ne pripada ustavima koji suzuju nadležnost federacije na usko područje. Ako uzmemo u obzir da su mnoga ograničenja federativne nadležnosti određena elastično izrazima »osnove sistema«, »sistem«, »kad je to u interesu cijele zemlje« i sl., onda se prije može postaviti pitanje da li Ustav sadrži efikasnu barijeru širenja nadležnosti federacije u praksi?

Samim odredbama o podjeli nadležnosti jasnu granicu Ustav nije postavio, ali je ta opasnost uravnotežena ulogom republika u odlučivanju u federaciji. Ali, ako je Mirić imao zapravo to u vidu, tj. da se neke odluke u federaciji ne mogu donijeti bez usuglašenih stavova republičkih i pokrajinskih skupština, njegove su tvrdnje opet pretjerane i netočne. Dovoljno je bilo da pročita čl. 286. *Ustava SFRJ* pa da utvrdi da je po *Ustavu* odlučivanje na temelju usuglašenih stavova republičkih i pokrajinskih skupština ograničeno na samo nekoliko (doduše, što je i razumljivo, vrlo važnih) pitanja. O svemu drugome, posebno o svim pitanjima iz djelokruga Saveznog vijeća, po *Ustavu* odlučuje se većinom glasova. Gdje je onda taj princip »bez izuzetka«?

Ustav iz 1974. nije nijedno bitno pitanje izuzeo iz nadležnosti federacije, ali je, izvan svake dvojbe, osigurao jak upliv i jak položaj republika, pa i autonomnih pokrajina, u organima federacije i u odlučivanju o poslovima iz nadležnosti federacije. Pogrešno postupaju oni, pa i Mirić, koji u tome gledaju nešto što je nespojivo s odlukom AVNOJ-a. Zar odluka AVNOJ-a ne traži da se osigura »suverenost naroda Jugoslavije«, obezbijedi »punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine« i da se onemogući da Jugoslavija »nikada više ne bi postala domenom bilo koje hegemonističke klike«? Sve ovo se ne može osigurati a da se ne osigura i odgovarajuća samostalnost, ali još i više snažan utjecaj republika na poslove o kojima odlučuju organi federacije.

Mirić (naravno, ne samo on) kao da zaboravlja na suštinu federativne zajednice i federativnog uređenja. Ono nalazi svoju logičnu primjenu u sredinama u kojima istovremeno i, tako reći, u svim strukturama, uključujući i pojedinca, djeluju dvije suprotstavljene tendencije — kad se želi postići gotovo potpuno jedinstvo u jednom krugu društvenih pitanja i poslova ali i

zadržati praktički puna samostalnost u drugom krugu pitanja. Prva tendencija unosi u federativno uređenje unitarističke elemente, druga konfederativne. Federativno državno uređenje jest rezultat stanovite uravnoteženosti tih dvaju konstitutivnih elemenata modernog federativnog uređenja. Ta ravnoteža nije jednom zauvijek dana, nije jednaka u svim zemljama, niti u istoj zemlji ostaje nepokretna. Zato je promašeno kad se čudimo otkuda se u federativnom uređenju pojavljuju bilo unitaristički, bilo konfederativni elementi. Prva tendencija teži ka uspostavljanju zajednice i na nivou federacije (kad se radi o pitanjima i poslovima određene oblasti, odnosno o pitanjima koja su utvrđena ustavom savezne države) kao da se radi o unitarnoj državi; ona traži da se otvara mogućnost da se građani, odnosno radni ljudi mogu iskazati i djelovati bez posredovanja organa posebnih jedinica. A druga tendencija traži da se u strukturi federativne države izrazi i drugi njezin strukturalni element: posebne jedinice, kao što je to slučaj u konfederacijama. U klasičnom modelu federativnog uređenja struktura savezne skupštine osigurava to uspostavljanjem dvaju domova: jednog koji djeluje kao reprezentant građana i bira se na principu srazmjernog predstavnštva, a drugi dom predstavlja posebne jedinice i izbor članova je vezan uz princip paritetne zastupljenosti svake posebne jedinice, bez obzira na veličinu, broj stanovnika, nivo ekonomske razvijenosti itd.

Bilo bi vrijeme da tu jednostavnu istinu shvatimo. Nije, dakle, nikakvo čudo što se u federativnoj državi pojavljuju takve tendencije. U nas izrazi unitarizam i konfederalizam poprimaju, apriorno, pežorativno značenje. Tim izrazima etiketiraju se ljudi i kad traže najnormalnije stvari: razvijanje federacije i kao (dakle ne samo kao) društvene zajednice građana i radnih ljudi bez posredovanja republika ili, na drugoj strani, kad branc stav da republike moraju ostvarivati efikasni utjecaj i u odlučivanju u poslovima federacije. Prvi odmah postaju »unitaristi«, a drugi »konfederalisti«.

Samo u slučaju kad se jedan ili drugi element pojavljuje u hipertrofiranom obliku, kad se time narušava za federativno uređenje karakteristična ravnoteža, tek tada se može govoriti o deformaciji federativnog uređenja.

Da li je u nas ta ravnoteža danas narušena? Ili, da pitanje postavimo neposrednije: ima li u našem uređenju institucija koje nisu u skladu s klasičnim modelom federativnog uređenja? Nesumnjivo je da ima. I da je Mirić smireno analizirao institucije našeg federativnog uređenja mogao je naći neke argumente i za vlastite teze. Ne za radikalizirane teze: da smo konfederacija, da sve što je republičko automatski dovodi do prevage nacionalnog nad klasnim i sl., ali je mogao ukazati da institucije efikasno osiguravaju snažnu ulogu i utjecaj republika i pokrajina, ali mnogo slabije ispoljavanje jedinstva zajednice na nivou federacije, bez posredovanja republika, u Ustavu utvrđenim poslovima iz nadležnosti federacije.

Naime, lako je uvidjeti da je Vijeće republika i pokrajina u Skupštini SFRJ efikasan instrument za ostvarivanje utjecaja republika i pokrajina. To vijeće sačinjavaju delegati koje upućuju republičke, odnosno pokrajinske skupštine iz reda svojih članova. Delegatski sistem na toj relaciji funkcionira bez teškoća, on je u tom dijelu djelotvorna institucija, tj. ona realno funkcionira. Vijeće i nije, prvenstveno, organ samostalnog odlučivanja, jer o najvažnijim pitanjima iz svoga djelokruga odlučuje na temelju usuglašenih stavova republičkih i pokrajinskih skupština a za donošenje odluke po-

trebna je većina, koja obuhvaća većinu u svim delegacijama (republika i pokrajina) u Vijeću. Prema tome, on je prvenstveno instrument sporazumijevanja, a faktički odlučujući faktor jesu republičke i pokrajinske skupštine.

Ako povedemo računa da je djelokrug ovog Vijeća ograničen i da je, u stvari, mnogo uži nego onaj Saveznog vijeća, onda takav utjecaj republika nije ništa neprihvatljivo. Izvor takvog utjecaja, da i to istaknemo, nije isključivo u ispoljavanju republika kao oblika političkog konstituiranja pojedinog naroda u Jugoslaviji. On je u istoj mjeri rezultat načela društvenog samoupravljanja. Kardelj je još 1953. u ekspoziciji podnijetom u Narodnoj skupštini FNRJ prilikom podnošenja *Prijedloga Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti*, dakle u času kad su federativne institucije bile slabije izražene u tom novom sistemu nego u Ustavu iz 1946. vidovito kazao: »Naša bi zemlja bila 'federacija' u tom novom smislu to jest, kao sistem zasnovan na društvenom samoupravljanju i kada ne bi bila mnogonacionalna.«

Na žalost, i istini za volju, treba priznati da stvari drugačije stoje sa Saveznim vijećem. Ovo vijeće sačinjavaju delegati koje upućuju radni ljudi kao samoupravljači iz svih samoupravnih struktura, koji čine osnovicu strukture skupština društveno-političkih zajednica: udruženog rada, teritorijalnih zajednica (mjesnih zajednica, općina) i društveno-političkih organizacija. Ali, izbor delegata obavlja se na temelju jedinstvene liste u republici odnosno pokrajini, pa izabrani delegat nema nikakvu svoju užu delegatsku bazu. S kime onda on komunicira? Najvećim dijelom ni s kime, a ako i uspostavlja komunikaciju, uspostavlja je na relaciji koja je najrealnija: s republičkom skupštinom ili nekim drugim republičkim organima i organizacijama.

Što je posljedica svega toga? Posljedica je manifestiranje sličnih odnosa kao i u Vijeću republika i pokrajina. Delegacije pokazuju tendenciju da se zatvaraju i djeluju kao monolitni blok, razvija se institucija koordinatora delegacije, pretjerano dolazi do izražaja tendencija da se postigne potpuno jedinstvo svih delegacija i tamo gdje ne samo da to ne traži Ustav, nego i ne postoji nikakva druga praktička politička potreba.

Da li bi bilo korisno nešto mijenjati u *Ustavu SFRJ* u vezi s ovim pitanjima? Osobno mislim da ima razloga za određene promjene, ali ne onakve kakve Mirić predlaže, ali ih ne određuje precizno da bi mogli sa sigurnošću utvrditi domet promjena koje on predlaže. Stoga ću najprije izložiti gdje ja vidim korisnost inovacija.

U prvom redu treba mijenjati način izbora članova Saveznog vijeća, tako da mogu doći do izražaja načela delegatskog sistema; tj. svaki delegat mora imati određenu, specifičnu delegatsku osnovicu. Mislim da bi formiranje izbornih jedinica na radno-funkcionalnom principu, na kojem se može osigurati veći stupanj homogenosti interesa delegatske baze, na istoj osnovici u čitavoj federaciji, olakšalo prestrukturiranje interesa, tako da dođe do izražaja povezanost interesa i preko republičkih granica, a ne samo u okviru njih. Metalci, poljoprivredni proizvođači, rudari itd. na cijelom području Jugoslavije imaju znatan stupanj zajedničkih interesa i takvo formiranje izbornih jedinica pridonosilo bi širenju i jačanju zajedništva u cjelokupnoj federativnoj zajednici.

Otvoreno je pitanje i to: da li treba zadržati načelo paritetne zastupljenosti republika i odgovarajuće zastupljenosti pokrajina u Saveznom vijeću? S

obzirom na to da je Ustavom predviđeno da se odluke donose većinom glasa, logičniji bi bio princip srazmjerne zastupljenosti. Isto vrijedi i s aspekta stvaranja ujednačenih uvjeta za funkcioniranje delegatskog sistema, tj. za komuniciranje delegata sa svojom delegatskom bazom.

Princip paritetne zastupljenosti u Saveznom vijeću došao je kao posljedica prihvaćanja rješenja po kojemu svako vijeće Skupštine SFRJ u pravilu djeluje kao samostalno vijeće — kao da postoje dvije samostalne skupštine. Čini nam se da danas imamo dovoljno iskustva koje ukazuje da je klasični model ravnopravnog odlučivanja od strane oba doma federativne skupštine bolje prilagođen prirodi federativnog uređenja. Nema, praktički, pitanja iz nadležnosti pojedinog vijeća Skupštine SFRJ za koje nije zainteresirano i drugo vijeće. Svako pitanje u federaciji treba da se rješava uzimajući, u jednakoj mjeri, u obzir i interes većine radnih ljudi, ali isto tako i stavove i interese posebnih jedinica kao integriranih entiteta.

Takve promjene jačale bi integritet udruženog rada u federaciji, povezivale interese radnih ljudi cijele federativne zajednice, a ne bi dovodile do negiranja uloge republika niti bi otvarale vrata bilo čijem hegemonizmu.

Umjesto da se uputio ovim pravcem, tj. da optimalno rješenje traži na pravcu i u okviru onoga na što nas obvezuje sam princip federativnog uređenja, a posebno načela AVNOJ-eve odluke o federativnom uređenju, Mirić ima svoja rješenja koja navodi bez precizne razrade.

To da bi naš politički sistem trebao da se izgrađuje kao republika rada, tj. da sva načela i osnovni instituti budu izvučeni iz rada, prihvatljiva je orijentacija u društvu koje izgrađuje sistem socijalističkoga društvenog samoupravljanja. Naravno, i te institucije moraju biti usklađene s načelima federativnog uređenja, a posebno s načelima AVNOJ-evske odluke o federativnom uređenju, jer bez toga ne bi bile usklađene s prirodom društvene zajednice i s najvažnijim načelima na kojima se u avnojevskim vremenima izgrađivala osnovica našega političkog sistema. Napokon, zar i dosadašnji razvoj ne ukazuje da je cjelokupni razvitak političkih institucija, cjelokupnoga našega političkog sistema, bio baziran na tome da se sve više izgrađivao na građaninu kao radniku, kao samoupravljaču, na njegovim stvarnim društvenim funkcijama i ulogama kao proizvođača koji se sve slobodnije asocira.

Kod takvog stanja stvari nije razumljivo zašto Mirić plače za nestankom »apstraktnog građanina«, građanina kao nosioca određenih političkih sloboda i prava, bez obzira na svoje radne uloge u sistemu društvenog uređenja i društvenog života? Nijedan građanin nije isključen iz delegatskog sistema, a u njemu dolazi do izražaja upravo kroz svoje radne uloge koje ostvaruje u društvu, a ne kao »apstraktni građanin«. Nitko pametan neće tvrditi da se to ostvaruje na idealan način, da nema mogućnosti poboljšavanja sistema, ali ako netko zaista želi politički sistem graditi na ideji republike rada, onda je nerazumljivo zašto mu je za tu svrhu potreban »apstraktni građanin«. Izdvojen kao izolirani pojedinac, građanin je ili nemoćna, manipulirana jedinka, ili mora potražiti neku posebnu osnovu svoje organiziranosti za ostvarivanje političke uloge u društvu: bilo koji vid formiranja političke partije, koji neizbježno vodi razvijanju višepartijskog sistema. Da li je to zaista perspektiva razvijanja republike rada?

Mirić zamišlja strukturu Skupštine SFRJ kroz tri »skupštine«: »Skupština radničkih savjeta Jugoslavije«, »Skupština građana Jugoslavije« i »Skupština

ština naroda i narodnosti Jugoslavije«. Na žalost, ne znamo ni što bi trebale imati u svom djelokrugu niti kako bi one odlučivale o poslovima iz nadležnosti federacije. Ako pođemo od pretpostavke da samostalno odlučuju (na što bi upućivao izraz »skupština«) treba postaviti pitanje: o čemu bi odlučivala svaka »skupština«, pogotovo o čemu bi samostalno odlučivala »Skupština građana Jugoslavije«? Je li to prijedlog da se u strukturu savezne skupštine vrati nekadašnje Savezno vijeće? Zašto je »republici rada« potrebna ova potraga za »apstraktnim građaninom«, kad je realni građanin, tj. radni čovjek, kao samoupravljač u svim oblastima društvenog života i svim bitnim oblicima svoje samoupravljačke organiziranosti već prisutan? Zašto se, eventualno, ne predlažu korekture gdje praksa ukazuje da bi bile korisne, nego se »republika rada« pokušava izgraditi na principu »apstraktnog građanina«? »Apstraktni građanin«, tj. građanin kao nosilac političkih prava neovisno o svome društveno-ekonomskom položaju ili drugoj društvenoj situiranosti, odnosno ulož u društvu, jest prirodno polazište demokratskog sistema vlasti u građanskom društvu, jer realni društveni položaj čovjeka dokazuje njegovu nejednakost i na njoj se ne može graditi demokratski sistem vlasti, nego korporativni sistemi karakteristični za totalitarne režime u građanskom društvu. Ali kad je polazište drugačije, kad se sistem društveno-ekonomskih odnosa, a i cjelokupni sistem društvenih odnosa razvijaju na društvenom vlasništvu i na položaju radnog čovjeka kao samoupravljača, nije li onda logičnije da se »republika rada« izgrađuje na toj osnovici, nego na »apstraktnom građaninu«? I u ovome pitanju može se u Miriću zapaziti da mu neprestano smeta Ustavom utvrđena uloga republika, jer nakon što izlaže svoj prijedlog o tri skupštine u Skupštini SFRJ on navodi: »Ona je sada, uglavnom, Skupština naroda i narodnosti, odnosno skupština republika i pokrajina. Osiguran je (kao što smo vidjeli, po više linija) princip nacionalne reprezentacije, ali ne (barem ne na zadovoljavajući način) klasne i političke. 'Eliminiranje' vijeća proizvođača, odnosno vijeća radnih zajednica iz Skupštine SFRJ implicira stav da Jugoslavija nije samoupravna zajednica (bez obzira što je članom 1. Ustava SFRJ tako određena), nego zajednica samoupravnih zajednica, dok 'eliminiranje' općeg političkog predstavništva znači da Jugoslavija nije politička zajednica — država, već savez političkih zajednica (država)« (str. 31. i 32).

Da u Skupštini SFRJ jače dolazi do izražaja utjecaj republika i pokrajina nego utjecaj radnog čovjeka, bez posredovanja republika i pokrajina, činjenica je koju ne treba previdjeti, i to zaista tendira deformaciji našeg sistema u konfederalističkom pravcu. Ali ne možemo se suglasiti s ocijenom da su iz Skupštine »eliminirana« vijeća proizvođača, odnosno vijeća radnih zajednica. Nisu eliminirana, nego su integrirana u Saveznom vijeću kao jedinstvenom vijeću samoupravljača. I to na način da u niemu delegati udruženog rada čine najmanje jednu polovinu. Da li Miriću smeta što pored »proizvođača« u starom smislu — kao radnika u organizacijama udruženog rada u privredi — sada dolaze do izražaja i drugi radnici iz udruženog rada? A zar je moguće u suvremenoj epohi negirati društvenim djelatnostima, kao što su obrazovanje, znanost, zdravstvena služba itd., značaj bitnog elementa proizvodnog sistema? Zašto onda dajemo poznate proklamacije o ulozi obrazovanja i znanosti kao integralnog dijela proizvodnog sistema, ako bi im uskraćili pravo da kao samopravni faktor udruženog rada sudjeluju naredstvom

svojih delegata u razmatranju problema i rješavanju pojedinih pitanja u Skupštini SFRJ.

Za Mirića, karakteristično je, negativne tendencije nisu rezultat slučajnog stjecanja okolnosti ili slabosti u konstruiranju pojedinih institucija: »Nisu u pravu oni koji misle da je ovako koncipiran i konstituiran politički sistem bez konzistentne teorijske podloge, bez određene političke filozofije«. Po njegovu mišljenju, ispuštanje predstavničkog tijela građana, to što »nema mjesta za apstraktne građane«, posljedica je toga što se Jugoslaviju ne misli kao jednu političku zajednicu.

Smatram da Mirić olako dolazi do kategoričkih zaključaka, ali, na žalost, često pogrešnih zaključaka. Građani Jugoslavije nisu nikakva izvansistemska kategorija; obratno, građani Jugoslavije su u političkom sistemu izraženi u skladu s bazom, koju bi Mirić, kao zagovornik »republike rada«, morao prihvatiti, bar u načelu, a drugo je pitanje da li je u sadašnjem Ustavu ona izražena na najbolji način.

Ali Mirić u mnogo čemu nije dosljedan vlastitom opredjeljenju. Iako prihvaća princip federativnog uređenja i naglašava značaj odluke AVNOJ-a o federativnom uređenju, u ocjeni mnogih pitanja on nije uravnotežen, tj. on ne brine o svim elementima federativnog uređenja u jednakoj mjeri. On pokazuje, na jednoj strani, pretjerani strah od republika i njihove uloge i utjecaja, kao da one nisu avnojevska kreacija, još više od pokrajina. Smatramo da on pretjeruje kad republičko izjednačuje s nacionalnim. Jer, posebni interesi koje izražava republika nemaju neizbježno i nacionalni karakter. Interes Bosne i Hercegovine teško je raščlanjivati po nacionalnom ključu, a i posebnost interesa pokrajine nije uvijek objašnjiva nekim specifičnim interesom određenog naroda i narodnosti. Ekonomski interesi republike, bar u pravilu, interesi su svih naroda i narodnosti koji u njoj žive, a najčešće su izraz integriranih samoupravnih interesa u republici. Zašto to Mirić uvijek obojava izrazom »nacionalni«?

Pretjerivanja vode Mirića i do drugih nepravilnih stavova. Mirić nije jedini koji ukazuje na tendencije probijanja integriteta SR Srbije i ima razloga za to. Sigurno je da se može istaknuti pitanje da li se potreba razvijanja samoupravnih i autonomnih prava pokrajina, što nitko ne dovodi u pitanje, nužno morala osiguravati na taj način da konstitutivni akt pokrajine postane ustav, da se u pokrajini formira i ustavni sud, da se političke institucije pokrajine u toj mjeri izdvajaju i djeluju paralelno s republičkim da prijete integritetu SR Srbije. Ali, čemu služe konstrukcije, kakve Mirić pravi, kad se ističe da »SR Srbija jest suverena država srpskog naroda... ona ne može biti suverena država ni mađarskog, ni albanskog, ni slovačkog... naroda, niti dijela tog naroda (nacionalne manjine) koji živi u Jugoslaviji, odnosno u SR Srbiji«. Ako je želio istaći da je SR Srbija nacionalna država srpskog naroda, zašto ne rabi terminologiju naših ustava, pa bi bio razumljiv? Ovako izaziva, opravdano, prigovore. I to ne samo narodnosti koje rezoniraju ovako: ako to nije naša suverena država, onda mi u njoj i ne možemo ostvarivati svoja suverena prava, koja nam Ustav priznaje. A ako ih ne možemo ostvarivati u SR Srbiji, i pokrajini kao dijelu SR Srbije, onda gdje? Takvo pitanje mogu, naravno, postaviti i srpski narod u Hrvatskoj, Hrvati i Srbi u Bosni itd.

Cini nam se da je Mirić previše opsjednut državom i njezinom suverenosti. On krivo imputira Ustavu da on definira republiku i pokrajinu kao suverenu državu. Ustav ne definira nijednu društveno-političku zajednicu, pa ni pokrajinu, republiku i federaciju, kao suverenu državu. On ističe suverenost naroda, pa federaciju definira kao saveznu državu dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika te socijalističkih autonomnih pokrajina, koja je utemeljena na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, a republiku kao državu koja je utemeljena na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi. Razlika u definiciji je samo u tome što kod federacije ističe i osnovu njezina federativnog uređenja, a toga kod republika nema, jer se radi o unitarnim sistemima. Kad se radi o republikama, one se konstituiraju na principu suverenosti naroda, tj. njegovom pravu da se konstituiraju kao država u okviru savezne države. Ali vlast koja se u njoj organizira i djeluje nije vlast nikakvoga posebnog suverenog naroda u odnosu na nesuvereni narod ili narodnosti koje u njoj žive. To je vlast radničke klase i svih radnih ljudi. A kako bi drugačije i moglo biti u demokratskom, i to socijalističkome samoupravnom društvu? Čemu onda služe naponi da se pokaže kako je republika suverena država (dakle, nesputana i neograničena u svojoj vlasti) i to samo jednog naroda? Mirić, logično, ističe da sve što kaže u vezi sa SR Srbijom »mutatis mutandis« važi i za ostale republike; Ali koji je to suvereni narod u Bosni i Hercegovini: Muslimani, Srbi ili Hrvati? A Ustav iz 1974. (koji izaziva toliko glavobolje i toliko iritira) daje jasan odgovor da je republika utemeljena na vlasti i samoupravljanju *radničke klase i svih radnih ljudi*.

Tko pročita Mirićevu knjigu bit će pod utiskom opasnosti koje prijete od republika i pokrajina. Na drugoj strani, moglo bi se reći, nema gotovo nijedne riječi o opasnostima koje jednom samoupravnom i federativnom sistemu prijete od prenatrženog »jedinštva« na unitarističkoj komponenti. Po Mirićevu mišljenju, sve bolesti su, izgleda, ispod razine federacije: u republikama, u pokrajinama, u općinama, u organizacijama udruženog rada, u društveno-političkim organizacijama. A lijek je jednostavan, dođuše i jednostran: pojačajmo unitarnu komponentu.

Nisam siguran da Mirić zaista tako i misli. Obratno, uvjeren sam da Mirić zaista želi samo da ispravlja narušenu ravnotežu između zajedničkog i posebnog, da nacionalno i regionalno ne prevladaju klasno, a ne i da nacionalno bude ukinuto. Ali žestina kojom izriče sudove, bez dovoljno duboke analize, a često i bez dovoljno poznavanja ustavnopravne teorije, stvara utisak da Mirić nije dosljedan načelima koje sam proklamira, odnosno prihvaća: da prosperitet socijalističke Jugoslavije traži razvijanje i jačanje zajedništva i na nivou federacije, ali to ne ukida ulogu republika. Zajedništvo nije identično s unitarizmom kao deformiranim oblikom zajedništva kad je u sukobu s voljom i interesima naroda Jugoslavije i njihovih socijalističkih republika, a Mirić stvara utisak da tendira pretjeranom naglašavanju unitarističke komponente. Zato on i postaje katalizator razvrstavanja. Svi koji istinski prihvaćaju načela odluke AVNOJ-a o federativnom uređenju bit će kritični u odnosu na Mirića, a svi koji streme unitarnom jedinstvu bit će i nakon kritike oduševljeni Mirićem.

A svi bi trebali shvatiti, pa i Mirić, da opasnosti vrebaju i iz ovoga kuta. I to ne samo zato što birokratski centralizam ima otvoreniji put u slučaju

jačanja unitarne komponente, nego i stoga što se u takvom obliku može ispoljavati (i prikrivati) i određeni vid nacionalizma.

Kad bi se neoprezno odricali svih institucija koje treba da osiguraju da, kao što naglašuje odluka AVNOJ-a, Jugoslavija nikada više ne bi postala domenom bilo koje hegemonističke klike i da se osigura suverenost naroda Jugoslavije i posredstvom odgovarajućeg položaja njihovih socijalističkih republika u federativnoj državi, onda ne bi mogla ni »predstavljati istinsku domovinu svih svojih naroda«. Odričući se jedne, pa druge posebnosti mi bismo se mogli vratiti i na troimeni narod.

To, naravno, nije perspektiva razvoja jugoslavenske federativne zajednice. Nitko tko u NOB-i gleda historijsku pouku ne može a da ne zapazi da posebnosti ne moraju biti zapreka jedinstvu. U periodu NOB-e narodi Jugoslavije nazivani su svojim imenima, vili su svoje zastave, pjevali pjesme, borbene jedinice su nazivane imenima koje su izražavale klasno jedinstvo, ali i nacionalne posebnosti. I za divno čudo sve to nije bila zapreka čvrstom jedinstvu u zajedničkoj borbi.

Borimo se da razvijamo jedinstvo jugoslavenske zajednice, ali na AVNOJ-evskim principima, tj. onima koji su jedinstvo gradili na povezivanju svih posebnosti, a ne na njihovu negiranje i ukidanju, i na načelima svojstvenim socijalističkom samoupravljanju. Pri tome moramo uvidjeti da Ustav i njegove institucije, ma koliko značajne, nisu ni jedini pa, mogli bismo mirne duše kazati, ni odlučujući faktor. Jer, i on sam djelo je ljudi. Svijest ljudi kojom se rukovode u svojoj društvenoj djelatnosti bitniji je faktor, a jedinstvo takve svijesti i djelovanja u društveno-političkim organizacijama može lako nadoknaditi slabosti Ustava, dok, naprotiv, nikakav ustav ne može nedostatak takva jedinstva nadoknaditi svojim institucijama. Sjetimo se čuvene izreke J. J. Rousseaua da ustav nije ono što je zapisano na mramornim i bakrenim pločama, nego ono što je zapisano u srcima ljudi. Ne opravdavamo slabosti svog djelovanja slabostima ustava, a pogotovo ne brzopletim, umnogome netočnim i jednostranim interpretiranjem ustava i naših političkih problema. Pa tek na kraju krajeva, kad se ukaže nužnim radi ostvarivanja AVNOJ-evskih načela i razvoja društvenog samoupravljanja, a ne ove ili one državnosti, možemo i ustav mijenjati.

Knjiga profesora Mirića, bar dio koji se odnosi na federativno uređenje, neće mnogo pridonijeti sagledavanju problema i traženju prihvatljivih rješenja. Svojom jednostranošću, pre naglašavanjem unitarističke komponente, ona će naći određeni krug gorljivih pristaša, ali će, na drugoj strani, supstancijalnu većinu učiniti još upornijom u obrani ustavnih institucija, pa će u stvari pridonijeti da se u doglednom roku neće ostvariti ni one promjene za koje bi već u sadašnjem času, smirenom analizom, mogli utvrditi da su opravdane i koje bi, kad se ne bi stvarale dramatisirane političke situacije i napetosti, podržala supstancijalna većina radnih ljudi i sve republike i pokrajine.

Veljko Mratović

## IS YUGOSLAVIA REALY A CONFEDERATION?

## Summary

The book *The System and the Crisis* presents a one-sided picture of the Yugoslav federal order. Mirić's basic approach to the essence of Yugoslav federalism is correct, but his assessment of individual elements of the federal system is incorrect and lopsided. This lack of a balanced view is manifested in his preoccupation with the dangers of the growing status and influence of the republics and autonomous provinces, while overlooking the dangers of a growing unitaristic component in the federal system. In his analysis of the prevailing federal system in the country, Mirić applies a wrong interpretation to certain provisions and principles of the constitution. Firstly, he confuses the concepts of state sovereignty and national sovereignty, overlooking the fact that the 1974 Constitution does not declare in any of its provisions the sovereignty of either the republics and provinces or of the federation. Secondly, he incorrectly claims that no modern federation, with the exception of SFRY, proclaims by its constitution the sovereignty of its constituent units; this is done, for example, by Switzerland and the Soviet Union. Furthermore, he offhandedly describes Yugoslavia as a confederation, while, in effect, every postwar constitutional system was the expression of the will of the sovereign constitutional rule of the federal community, rather than the result of an international treaty. (Thus, e.g., over 90% of the provisions of republican constitutions which regulate all the essential features of the constitutional, or social, system are copied from the federal constitution.) The author criticizes Mirić for ignoring the substance of the federal community and system, pointing to some contradictions in his approach and in his concept of the »republic of labour«.