

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

O nekim ustavnopravnim pitanjima primjene federalizma u Jugoslaviji

Smiljko Sokol

Pravni fakultet, Zagreb

Sažetak

U raspravama o federalizmu uočljiva je stanovita teorijska nejasnoća u tretiranju problem suvereniteta i tipa jugoslavenske federacije. Pojam suvereniteta, s ustavnopravnog stajališta, ima tri temeljne razine i različita sadržaja: jedno je državni, drugo narodni, a treće nacionalni suverenitet. U našim je raspravama najčešća zamjena narodnog i nacionalnog suvereniteta, što je djelomično izraženo i u Mirićevoj knjizi. Posebna, pak, zbrka nastaje kad se s aspekta državnog suvereniteta pokušava odgovoriti na pitanje o subjektu suvereniteta u federativnoj zajednici, premda je još građanska ustavnopravna doktrina pokazala da objašnjenje biti ustavnog modela federacije pojmom državnog suvereniteta ne vodi nikamo. Jugoslavija je ustavnopravno određena kao federacija, a ocjena o tome da li je neka državna zajednica federacija ili konfederacija i može biti dana samo s ustavnopravnog, a ne s politologijskog stajališta. Politologijska analiza može utvrditi stvarno stanje, tj. stvarni poremećaj ravnoteže između elemenata jedinstvenosti i posebnosti na štetu jedinstvenosti, što nipošto ne znači da je taj poremećaj moguće jednostavno nazvati konfederacijom.

Najprije bih, vrlo kratko, kazao nekoliko riječi o samoj knjizi zbog koje smo se ovdje okupili.

U osnovi sam suglasan s onim što je većina sudionika u raspravi već kazala: Mirićeva knjiga doista je vrlo poticajna, ona je, kao što je kazao prof. Vranicki, burna, ona je, mislim — unatoč nekim doista spornim tezama — poštena i komunistička. Po metodologiji pristupa i po razradi, stilu i jeziku, koji je inače vrlo lijep, ona je strastvena u pravom smislu te riječi pa stoga, iako na mnogim mjestima dostiže razinu znanstvenog rada, ona je ponajviše politički esej, a u određenoj mjeri i politički pamflet. Iz takva autorova pristupa izvire, mislim, sve vrline i mane ove doista veoma zanimljive knjige.

U povodu knjige kazao bih nekoliko riječi o odnosu federativnoga ustavnog modela i ostalih segmenata cjelovitoga ustavnog modela, kao i njegova ostvarivanja.

Odnos federativnog i širega ustavnog i političkog sistema, čiji je on pod-sistem, ukazuje na potrebu da se ustavni model i primjena ne ocjenjuju

isključivo s aspekta uzroka prihvaćanja federalizma (nacionalnih, historijskih, geografskih itd.), nego i u odnosu na druge ciljeve i vrijednosti što se unutar globalnog društva izražavaju, štite i razvijaju posredstvom drugih, više ili manje, institucionaliziranih podsistema.

Drugim riječima, razmatranje federalizma ne smije biti zatvoreno u njega samoga, njegove uzroke, u ustavni model i primjenu, nego valja uspo- redno s time istraživati i ocjenjivati složenu međuovisnost između njega i drugih društvenih podsistema i vrijednosti na kojima oni počivaju. Pri tome, utvrđivanje stupnja društvene efikasnosti određenog federativnoga ustavnog modela ne bi se smjelo, kao što se to često čini, temeljiti samo na ocjeni kako on u zbilji izražava osnovne vrijednosti zbog kojih je oblikovan i insti- tucionalne karakteristike koje posjeduje, nego bi uvijek trebalo voditi računa i o tome koliko njegova promjena potiče ili koči ostvarivanje ustavnih na- čela drugih društvenih podsistema, odnosno kakav je u zbiljskoj primjeni od- nos njegovih i drugih temeljnih vrijednosti globalnog društva.

U tom smislu, primjenu jugoslavenskog federativnoga ustavnog modela valja ocjenjivati prvenstveno u odnosu na ostvarivanje historijskih interesa jugoslavenske radničke klase ili, drugim riječima, koliko i kako federativni sistem i njegova primjena utječu na oslobađanje jugoslavenske radničke klase od svih oblika društvenog otuđenja.

Što se tiče pitanja odnosa ustavnog modela i društvene zbilje, moja je teza, koju nemam vremena šire obrazlagati, iako je to više ili manje jasno — da je naš današnji ustavni model nemoguće razvijati bez realizacije suštine i temeljnih institucija socijalističkog samoupravljanja. Nasuprot odnosima na planu samih ustavnih modela, gdje postoji posvemašnja usklađenost, u druš- tvenoj zbilji međuovisno funkcioniranje federalizma i samoupravljanja posve je drugačije.

Kao što je dobro poznato, mnogi elementi ustavne i ZUR-ovske projek- cije socijalističkog samoupravljanja, a napose prava radnika da odlučuje o društvenoj akumulaciji, nisu dosljedno ili gotovo uopće nisu ostvareni. Stoga je ustavni model federalizma, sa širokom decentralizacijom odlučivanja u uvjetima realnih društveno-ekonomskih odnosa, u kojima republika nije u značajnijoj mjeri postala samoupravna zajednica, nego je ostala prvenstveno državna zajednica u kojoj se odlučuje kroz odnose političke vlasti, reprodu- cirao umjesto saveznog etatizma republičke etatizme.

Tako su se prema ustavnom modelu željena decentralizacija i deetatiza- cija funkcija odlučivanja, realno transformirale u vertikalnu podjelu vlasti na relaciji federacija-republike i pokrajine, a u korist republika i pokrajina. U tome, ukratko, leži temeljni uzrok realnog narušavanja ustavnog modela ju- goslavenskog federalizma. To je istovremeno i primarni uzrok značajnog i si- gurno realno prevelikog poremećaja ravnoteže između elemenata jedinstve- nosti i posebnosti, a na štetu jedinstvenosti unutar našega suvremenog fede- ralizma.

Rješenje valja tražiti, jasno, prvenstveno u potpunijem razgrađivanju re- publičkih, ali i svakoga drugog etatizma kroz cjelovitu i dosljednu primjenu ustavnog modela socijalističkog samoupravljanja. No, bilo bi društveno ne- svrsishodno zadovoljiti se samo prethodnom konstatacijom i čekati realiza- ciju ustavnog modela socijalističkog samoupravljanja kao uvjeta za primjenu ustavnog modela federalizma.

Po mom mišljenju, nema nikakve dvojbe da je uz napore za što brže i potpunije ostvarivanje suštine institucija socijalističkog samoupravljanja usporedno nužno, i na društveno-političkom planu, i što se tiče pojedinih ustavnopravnih institucija, što prije uskladiti jugoslavenski federalizam s našim realnim današnjim društveno-političkim i ekonomskim potrebama.

No, pitanje je: kako? Suglasan sam s drugom Ribičićem koji je o tome govorio; mislim, naime, da treba govoriti o konkretnim stvarima, o konkretnim promjenama, a ne da se apstraktno najprije daje opća dijagnoza stanja i potom zauzimaju pozicije ili ustavobranitelja ili reformista.

Dvije su stvari za mene nesporne. S jedne strane, što se tiče ustavnopravnih promjena, sigurno je da temeljna načela i institucije današnjega jugoslavenskog federativnog ustavnog modela ne dolaze u pitanje. Nemam vremena obrazlagati, no mislim da je jasno zašto je tako.

Međutim, ono što bi moglo pa i trebalo, po mom mišljenju, doći u pitanje, to je elaboracija niza konkretnih institucija federativnog sistema, a da i ne govorim ovom prigodom o drugim ustavnim načelima. Jer, jedno su ustavna načela, a drugo su provedbene i izvedbene ustavne norme. Ako se pode od konstatacije da ustavni sistem ne funkcionira u velikoj mjeri u praksi onako kako bi prema Ustavu trebao funkcionirati, onda ne znam kako se može pravno i politološki obrazlagati suprotno, a da barem jednim dijelom za to, da tako kažem, krivnju ne snose i određene izvedbene ustavne norme. Stoga treba u raspravi utvrditi koje su to norme, kao i u kome pravcu bi ih trebalo mijenjati.

U nas se govori o promjeni političkog sistema. Recimo, da napravim malu digresiju od federalizma, kad je riječ o delegatskom sistemu, svi su više-manje suglasni da treba poduzeti određene promjene. Tako je to dok se govori apstraktno, no mnogima nije jasno da to mora podrazumijevati i odgovarajuće ustavne promjene, jer je cjelina delegatskog sistema, a posebno njegov izborni segment gdje upravo ima najviše primjedbi, reguliran Ustavom.

Naš Ustav je, kao što je vrlo dobro poznato, najobimniji ustav na svijetu, i to ne samo po broju članova — ima ih 406, te uvodna načela i preambula — nego i po broju normi i, ako hoćete, po količini teksta.

Prema tome, ako se želi bilo što značajnije mijenjati u sferi zakonodavstva, u političkoj sferi, onda su nužne, prije ili kasnije, i određene promjene Ustava. No, dakako, pitanje je u kome pravcu i kako daleko valja ići s promjenama. Ja mislim da se promjene moraju odnositi na izvedbene i provedbene norme Ustava, tako da se one učine društveno što efikasnijim i realno što primjenljivijim u današnjem našem društveno-ekonomskom i političkom trenutku, a da se pri tome sačuvaju sve osnovne vrijednosti i načela Ustava iz 1974. godine.

Usput bih napomenuo — a o tome, koliko mi je poznato, nije mnogo raspravljano — da bi se, između ostalog, promjene jednim dijelom mogle izvršiti — to se ne odnosi na problematiku federalizma, nego prvenstveno na delegatski sistem i neke segmente reguliranja udruživanja rada i sredstava i slobodne razmjene rada — tako da bi se dekonstitucionalizirale određene ustavne norme, odnosno da se ustavnim revizijom određeni broj normi koje se sada nalaze u Ustavu prepusti reguliranju zakonodavaca ili samoupravnoj regulaciji.

Kad se govori o federalizmu, neke su moguće ustavne promjene već naznačene. O tome je, iako se ne slažem s mnogim njegovim konkretnim prijedlozima, pisao u svojoj knjizi i drug Mirić. O nekim promjenama, koje mi se čine svrsishodnim a tiču se izborne osnove i strukture Saveznog vijeća Skupštine SFRJ, govorio sam na savjetovanju u Kragujevcu, pa ovdje neće elaborirati tu temu.

Što se tiče tzv. konsensusa, mislim da u ustavne odredbe koje normiraju odlučivanje u Vijeću republika i pokrajina Skupštine SFRJ o bitnim društveno-ekonomskim funkcijama federacije, gdje se traži usuglašavanje stavova i u prvoj fazi jednoglasnost svih republičkih i pokrajinskih delegacija, ne bi trebalo dirati, jer te odredbe smatram jednom od temeljnih vrijednosti ustavnog modela jugoslavenskog federalizma. Smatram da, suprotno onome što se danas često tvrdi, a to ističe i Mirić u svojoj knjizi, cjelina ustavnih odredbi o odlučivanju u Vijeću republika i pokrajina, ne predstavlja, čak ni ako se pođe od dogmatikopravnog pristupa klasične ustavnopravne doktrine, element konfederalizma. O svakom se, naime, pitanju, o kojem se odlučuje u Vijeću republika i pokrajina, u krajnjoj liniji, prema Ustavu odluka može donijeti dvotrećinskom ili čak apsolutnom većinom svih članova ovog Vijeća.

Ono, međutim, što bi svakako trebalo mijenjati, to je da se ne širi odlučivanje uz traženje suglasnosti republika i pokrajina izvan kruga pitanja koja su precizno utvrđena Ustavom. To posebno dolazi do izražaja u ostvarivanju nadležnosti Saveznog vijeća koje, prema Ustavu, odlučuje većinom, a koje zbog svoje izborne osnove i strukture, djeluje kao svojevrsno paralelno vijeće republika i pokrajina, odnosno suprotno temeljnoj ustavnoj intenciji odlučuje, više ili manje, sučeljavanjem republičkih i pokrajinskih delegacija, odnosno republičkih i pokrajinskih interesa.

Govorio bih još o dva pitanja o kojima, mislim, postoji barem s ustavnopravnog aspekta određena terminološka zbrka koja, na žalost, dovodi ili, možda, izražava značajne razlike u interesopolitičkom ocjenjivanju pojedinih karakteristika, pa čak i cjeline našega federativnog ustavnog modela i njegove primjene. To su pitanje suverenosti i pitanje da li je naš suvremeni ustavni model konfederativan ili federativan.

Pojam suverenosti u mnogim se stručnim pa i, barem po pretenzijama, znanstvenim raspravama o federalizmu često upotrebljava uopćeno. Taj pojam, međutim, barem s aspekta ustavnog prava, ima tri osnovne razine i različita sadržaja: jedno je suverenost države, drugo je narodna suverenost, odnosno u našoj klasnoj varijanti suverenost radničke klase i svih radnih ljudi, odnosno suverenost rada, a treće je nacionalna suverenost. Posebno se često, na određeni način, miješaju pojmovi narodne suverenosti i nacionalne suverenosti. To segmentarno dolazi do izražaja i u Mirićevoj knjizi, a bilo je izraženo i u današnjoj prethodnoj raspravi. Narodna suverenost, nastojeći načelno odgovoriti na pitanje tko je izvor vlasti i kome pripada vlast u državi, izražava se kroz poznatu sintagmu da sva vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, narodu shvaćenom kao ukupnost svih stanovnika u određenoj državi. Nacionalna suverenost (jedan od razloga čestog neuočavanja bitne razlike između pojma narodna suverenost i pojma nacionalna suverenost proizlazi, vjerojatno, iz činjenice što se u francuskoj ustavnopravnoj klasičnoj doktrini, u skladu s dobro poznatim izjednačavanjem pojma narod u ustav-

nom i političkom smislu s nacijom, za pojam narodne suverenosti koristi termin »souverainete nationale« odnosno, prema doslovnom prijevodu, nacionalna suverenost) označuje pravo nacije na samoopredjeljenje. Ona se tim činom iscrpljuje, odnosno ulazi u igru samo tada kada se, u ovome ili onome obliku, ponovno postavlja pitanje prava na samoopredjeljenje određene nacije. Međutim, sve dok postoji određena država — to vrijedi, prema tome, danas u nas i za federaciju i za republike — dotle je u pogledu ostvarivanja vlasti i samoupravljanja suverenost samo narodna, odnosno pripada prema odredbama čl. 89. i 90. Ustava svim radnim ljudima bez obzira na nacionalnu pripadnost. Prema tome, suverenost je u SFRJ, što se tiče ostvarivanja samoupravljanja i vlasti, jedinstvena i pripada radničkoj klasi i svim radnim ljudima, koji je vrše i u okviru socijalističkih republika i u okviru federacije.

Posebna, međutim, teorijska zbrka, koja može imati značajne, različite interesne političke izvore i posljedice, nastupa kad se s aspekta državne suverenosti pokušava odgovoriti na pitanje tko je suveren u federativnoj zajednici: federacija ili federativne jedinice. S obzirom na to pitanje, još je građanska ustavnopravna doktrina došla do zaključka da objašnjenje suštine ustavnog modela federalizma pojmom državne suverenosti ne vodi nikamo.

U okviru toga dogmatskopravnog pristupa razvila su se tri shvaćanja o nosiocu suverenosti u federativnoj državi: da je suverena federacija, da su suverene federativne jedinice i da je suverenost podijeljena između federacije i federativnih jedinica. Nijedno od tih shvaćanja nije uspjelo na pravnološki prihvatljiv način objasniti prirodu federativne države.

Ako se, naime, prihvati stajalište da je u federativnoj državi suverena samo federacija, onda pravno nema razlike između unitarne i federativne države. Ako se, pak, kao nosioci suverenosti u federativnoj državi prihvate federativne jedinice, onda pravno nema razlike između federativne države i konfederacije. Napokon, prema trećem, da tako kažem, kompromisnom shvaćanju, suverenost je u federativnoj državi podijeljena između federacije i federativnih jedinica, no po ovom shvaćanju, u skladu s još Bodinovim određenjem pojma suverene vlasti kao jedne i nedjeljive, kao i prihvaćanja svojstva suverenosti kao *conditio sine qua non* da bi se neka zajednica mogla priznati državnom, ni federacija niti federativne jedinice ne bi bile države, pa bi federativna država bila jedan pravno nemoguć pojam. Stoga, mislim, da raspravljanje o tome da li su naše socijalističke republike suverene države, s naglaskom na epitetom suverene, što bi trebalo podrazumijevati da je suverenost federacije onda pravno ograničena ili da je čak nema, ne vodi ničemu. Inače, strogo terminološki, naš Ustav nigdje ne navodi da su socijalističke republike suverene države, nego navodi samo da su države. Ustavna odredba o osnovnim načelima da radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u republikama i pokrajinama, a na razini federacije kad je to Ustavom utvrđeno, ne znači ništa drugo nego da je federacija nadležna samo za ona pitanja za koja je to u Ustavu izričito navedeno, odnosno da je ustavno presumirana nadležnost federativnih jedinica. Takvo rješenje postoji u mnogim ustavima federativnih država u svijetu, primjerice, u Ustavu SAD i u Ustavu Sovjetskog Saveza.

Što se tiče odgovora na drugo pitanje, mislim da je on s ustavnopravnog aspekta nedvojbena. Prema cjelini normi Ustava iz 1974. godine kojima je

reguliran federalizam, Jugoslavija je ustavnopravno federativna država, a ne konfederacija. Ovaj odgovor, još jednom ističem, polazi od ustavnopravnih normi, a ne od njihove primjene, odnosno on se daje s ustavnopravnog a ne s politološkog aspekta. No, ocjena o tome da li je jedna državna zajednica federacija ili konfederacija može se i davati isključivo s ustavnopravnog a ne s politološkog aspekta. Kad se polazi od ocjene stvarnog stanja, odnosno s politološkog aspekta, onda je doista točna konstatacija, koju sam i naprijed istaknuo, da je unutar globalnoga jugoslavenskog političkog sistema došlo do značajnog poremećaja ravnoteže između elemenata jedinstvenosti i posebnosti na štetu jedinstvenosti. No, ovaj poremećaj u cjelini gledano ne može se shematizirati i pojednostavljeno svesti na termin konfederacija. To nije moguće ne samo zbog specifičnosti izvora i karakteristika suvremenoga jugoslavenskog federalizma, o čemu je u prethodnoj raspravi bilo dosta govora, nego, po mom mišljenju, nije s politološkog aspekta ni općenito znanstveno ispravno, jer u skladu s politološkim pristupom, svaki realni federalizam jest federalizam sui generis unutar kojega je ravnoteža između elemenata jedinstvenosti i posebnosti kvantitativno različito izražena. Kako piše klasik suvremene građanske ustavne i političke misli C. J. Friedrich: »Pitanje spoznaje kada i kako se iz oblika federativne države prelazi na konfederaciju pobuđuje veliki interes, jer se smatra da se tada prelazi od jedne na više država. No, to je iluzija. Uistinu je isto tako teško realno razlikovati federaciju od konfederacije, kao i federaciju od u velikoj mjeri decentralizirane unitarne države« (*Constitutional Government and Democracy*, New York 1950, str. 163).

No, da se vratim na pitanje federacija — konfederacija s ustavnopravnog aspekta. U svakoj federativnoj državi postoje unutar elemenata njezina ustavnopravnog modela elementi državnog unitarizma i elementi konfederalizma. Činjenica je da prema Ustavu iz 1974. unutar jugoslavenskoga suvremenog federativnog ustavnog modela postoje dva elementa konfederalizma. Jedan je u samoj definiciji federacije gdje se, uz njezino određenje kao savezne države, navodi da je ona i državna zajednica. Elementi definicije, pa ni naziva, nisu međutim ni sa stajališta klasične dogmatske ustavnopravne doktrine bitni sami po sebi za određivanje karaktera oblika složenih zajednica, pa ni federacije. Sličan element definiranja, odnosno isticanja u nazivu da je riječ o savezu država nalazimo u sovjetskom ustavu, pa ipak nitko ne smatra da je Sovjetski Savez konfederacija. Službeni naziv Švicarske je Švicarska konfederacija (*Confédération Suisse*), pa ipak, također, nitko ne smatra Švicarsku ni ustavnopravno niti realno konfederacijom.

Drugi element konfederalizma sastoji se u tome što je za svaku reviziju Ustava SFRJ potrebna suglasnost svih socijalističkih republika preko njihovih skupština, a za sva pitanja revizije, osim kad je riječ o položaju republike i odnosu federacije i republika i socijalističkih autonomnih pokrajina preko njihovih skupština. Ovaj specifični postupak revizije Ustava SFRJ mnogi danas u nas, a tako to čini i Mirić, navode kao ključan element konfederalizma u našem ustavnom federativnom modelu. Doista, u takvom kvantitetu nijedan ustav federativne države u svijetu ne normira traženje suglasnosti, odnosno jednoglasnosti za promjenu saveznog ustava. No, sama ustavna činjenica što se za promjenu određenih pitanja, normiranih u saveznom ustavu, može zahtijevati suglasnost svih federativnih jedinica nije strana teoriji fe-

deralizma, pa ni klasičnoj ustavnopravnoj doktrini i praksi. Tako još prvi federativni ustav u svijetu, Ustav SAD iz 1787, propisuje da je za promjenu ustavne odredbe prema kojoj su sve savezne države ravnopravno zastupljene u Senatu potrebna suglasnost svake od njih. Daleko je najdalje u tome pogledu otišao današnji kanadski ustavni zakon iz 1981. godine što, usput rečeno, danas u nas gotovo i nije poznato. On predviđa za reviziju nekih svojih odredbi prethodnu suglasnost svih federativnih jedinica, a za niz drugih svojih odredbi daje svakoj federativnoj jedinici pravo da, nakon što revizijski postupak u saveznom parlamentu bude dovršen i revizija stupi na snagu, stavi na reviziju svoj ustavotvorni veto. Kanadski ustavni zakon iz 1981. godine također predviđa da svaka federativna jedinica može, kad se radi o reviziji odredbe saveznog ustava koja se odnosi isključivo i posebno na njezina prava i dužnosti odnosno na pitanja od isključivo njezinog interesa, staviti svoj veto. Kako vidimo, rješenja o reviziji saveznog ustava danas u Kanadi i načelno i kvantitativno u određenoj mjeri bliska su rješenjima revizije našeg saveznog ustava. No, unatoč tome ni kanadski teoretičari, a ni teoretičari usporednoga ustavnog prava u svijetu ne smatraju Kanadu zbog takva sistema revizije saveznog ustava konfederacijom. Usput rečeno, mnogi od njih smatraju Kanadu zbog specifičnog položaja jedne od njezinih federativnih jedinica, Quebeca, federacijom sui generis. No, to samo pokazuje i na ovom primjeru, a moglo bi ih se navesti i više, da je u određenoj mjeri, čak i ustavnopravno a posebno realno, svaka suvremena federativna država u svijetu u odnosu na opći klasični ustavnopravni federativni model federacija sui generis.

Na kraju bih još kazao da se ne bismo trebali suviše baviti razlikama terminološke prirode, pa čak toliko ni samom ocjenom stanja suvremenoga jugoslavenskog federalizma, jer o tome pitanju, napose što se tiče zbilje, mislim da uglavnom postoji suglasnost. Trebalo bi više nastojati da se, polazeći od ocjene da je realno poremećena ravnoteža između jedinstvenosti i posebnosti na štetu jedinstvenosti, učini sve na političkom, ali i na institucionalnom pravnom pa i ustavnom planu da se takvo stanje značajno izmijeni, a ne da sve brojne naše rasprave ovise isključivo o marginalnim izmjenama »kozmetičkog« tipa. Ako se toj složenoj problematici pristupi na ovaj način, onda doista ne bi trebala biti primarna i bitna pitanja, kao što nam se često čine, pitanja suverenosti, o konfederaciji ili federaciji i sl., jer rasprave takva tipa mogu, čini mi se, dovesti do zamagljivanja ciljeva.

Smiljko Sokol

**SOME CONSTITUTIONAL-LEGAL ISSUES OF FEDERALISM
IN YUGOSLAVIA****Summary**

Discussions on federalism are marked by a certain theoretical unclarity in the treatment of the problem of sovereignty and of the type of Yugoslav federation. From the constitutional-legal standpoint, the concept of sovereignty consists of three levels and three different substances: one is state sovereignty, the second is the people's sovereignty, and the third is national sovereignty. People's and national sovereignty are the most frequently confused in our discussions, and this is also partly reflected in Mirić's book. A very specific confusion arises when the question of the subject of sovereignty in a federal community is approached from the aspect of state sovereignty, even though it has been already shown by the bourgeois constitutional-legal doctrine that the attempt to explain the substance of the constitutional model of the federation with the aid of the concept of state sovereignty does not lead anywhere. In the constitution Yugoslavia is defined as a federation, and the assessment whether a state community is a federation or a confederation can be made only from a constitutional-legal standpoint, not from the aspect of political science. An analysis in terms of political science can provide a diagnosis of the actual state of affairs, i.e. the existence of a disbalance between the elements of the common and of the specific to the disadvantage of the common, but this does not mean that a disbalance of this kind may be simply termed a confederation.