

Ustavna kriza u Jugoslaviji i način njenog prevazilaženja

Prof. dr SVETOMIR ŠKARIĆ

Generator produbljivanja ustavne krize u Jugoslaviji predstavljaju konfederalni ustavi pojedinih republika, ustavni amandmani na postojeće republičke ustave i drugi ustavni akti, koji teže da republike definišu kao potpuno samostalne države, sposobne da funkcionišu izvan jugoslovenske federacije. Produbljivanje naše ustavne krize nastavljeno je donošenjem više republičkih zakona i propisa suprotnih Ustavu SFRJ i saveznim zakonima, kao i neizvršavanjem saveznih zakona i drugih saveznih propisa, što je gotovo potpuno paralisisalo funkcionisanje jugoslovenske federacije.

Autor smatra da je za prevazilaženje postojeće ustavne krize neophodno: (1) postići novi istorijski dogovor jugoslovenskih naroda o stvaranju „treće“ Jugoslavije; (2) izraditi novi ustav Jugoslavije, i (3) striktno poštovati savezni pravni poredak do donošenja ustava „treće“ Jugoslavije. Ponuđeni pravci rešavanja ustavne krize u Jugoslaviji međusobno su uslovljeni i čine integralnu celinu.

REPUBLIČKI USTAVI I DRUGI REPUBLIČKI USTAVNI AKTI – GENERATOR USTAVNE KRIZE U JUGOSLAVIJI

Ustavna kriza u Jugoslaviji formalno otpočinje donošenjem amandmana na Ustav SR Slovenije iz 1989. godine, a kulminaciju dostiže 1990. godine, donošenjem konfederalnih ustava Republike Srbije i Republike Hrvatske. Prepravkama „iznutra“ teže i ostale federalne jedinice, nastojeći, takođe, da izgrade vlastiti ustavni sistem potpuno nezavisan od Ustava SFRJ. Polazna i krajnja tačka republičkih ustavotvoraca jeste donošenje republičkih ustava koji će republiku definisati kao potpuno samostalnu državu, sposobnu da funkcioniše izvan jugoslovenske federacije.

Amandmanima na Ustav SR Slovenije iz 1989. godine (propisivanje nadležnosti Skupštine SR Slovenije da uređuje postupak ostvarivanja prava na samoopredeljenje, da proglašava vanredne prilike na teritoriji SR Slovenije i da utvrđuje

smernice za rad delegata iz SR Slovenije u Saveznom veću Skupštine SFRJ), kao i amandmanima na Ustav Republike Slovenije iz 1990. i 1991. godine (neprimenjivanje odredaba Ustava SFRJ koje nisu u skladu sa Ustavom Republike Slovenije, savezni zakoni stupaju na snagu u Republici Sloveniji samo ako Skupština Republike Slovenije da saglasnost na njih, Skupština Republike Slovenije uređuje način služenja vojnog roka i druga pitanja vojne obaveze i pravo na razdruživanje Republike Slovenije od SFRJ), široko se otvara put Republici Sloveniji za istupanje iz SFRJ, iako za to ne postoji osnov u Ustavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Na delu je snažan konflikt između Ustava Republike Slovenije i Ustava SFRJ u većem broju ustavnih odredaba, a naročito onih kojima se regulišu vitalne funkcije federacije (obezbeđivanje teritorijalnog integriteta SFRJ, makroekonomske funkcije, jedinstvo ekonomskog i političkog sistema i narodna odbrana). Taj konflikt se pojačava i mišljenjem Ustavnog suda Jugoslavije da se pravo na samoopredeljenje republika ne može utvrđivati ustavima republika i odlukom tog suda o poništenju odredaba Deklaracije o suverenosti Republike Slovenije koje uvode prvi put u istoriji svetske ustavnosti načelo primarnosti republičkog ustava i republičkih zakona u odnosu na savezni ustav i savezne zakone.¹ Uvođenjem metajurističkih pojmova, kao što je pravo na razdruživanje, Ustav Republike Slovenije doveden je i u sukob sa međunarodnoporavnim normama jer međunarodno pravo ne poznaje takav pojam.

Prvi gotovo konfederalni ustav u nas, koji je, u suštini, ustav potpuno samostalne i suverene države, jeste Ustav Republike Srbije iz septembra 1990. godine. On odstupa od Ustava SFRJ kad je u pitanju položaj Republike, ekonomsko i socijalno uređenje, prava i dužnosti Republike, nadležnost republičkih organa, položaj autonomnih pokrajina i pravo svojine. Iako se taj ustav deklarativno opredeljuje za Jugoslaviju kao federaciju, suštinski se opredeljuje za Jugoslaviju kao konfederaciju jer uvodi obavezu za republičke organe da ne

¹ Savezno izvršno veće, *Smerom reforme*, „Jugoslovenski pregled“, Beograd, 1990, str. 43-48.

izvršavaju akte saveznih organa i akte drugih republika koji su suprotni interesima Republike Srbije (čl. 135).

Ustav Republike Hrvatske iz decembra 1990. „kopija“ je Ustava Republike Srbije, s tom razlikom što se u njemu još više produbljuje konfederalni karakter Jugoslavije. Tim ustavom ne samo da se štite interesi Republike Hrvatske od akata federacije i akata drugih federalnih jedinica nego sadrži i izričite odredbe o udruživanju Republike Hrvatske sa drugim državama u različite saveze država, kao i odredbe o razdruživanju (otcepljenje) Republike Hrvatske (čl. 135 i 140). On, takođe, sadrži izričitu odredbu prema kojoj Republika Hrvatska ostaje u sastavu SFRJ do novog sporazuma jugoslovenskih republika ili dok Sabor Republike Hrvatske ne odluči drugačije (čl. 140). Dakle, prema Ustavu, Republika Hrvatska je već odlučila da napusti Jugoslaviju i postane potpuno nezavisna država, s tim što će se konkretna odluka doneti *pro futuro* na referendumu većinom glasova ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj na predlogu dvotrećinske većine glasova svih zastupnika u Šaboru Republike Hrvatske (čl. 135).

Za razliku od slovenačkih amandmana, koji se *de facto* primenjuju u praksi, jedan deo odredaba Ustava Republike Srbije i Ustava Republike Hrvatske ima rezervno ili suspenzivno dejstvo. Naime, Ustav Republike Srbije sadrži odredbu po kojoj deo prava i dužnosti Republike Srbije treba da se ostvaruje u skladu sa saveznim ustavom (čl. 135), a Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Republike Hrvatske predviđeno je odloženo dejstvo odredaba Ustava Republike Hrvatske koje regulišu oružane snage Republike Hrvatske, osnivanje diplomatskih i drugih predstavništva Republike Hrvatske u inostranstvu i međunarodne ugovore (čl. 5). Takvim ustavnim odredbama, međutim, ne smanjuje se konfederalni karakter tih ustava niti se eliminiše njihov konflikt sa Ustavom SFRJ, jer Ustav Republike Srbije ne sadrži rešenje za uklapanje Republike Srbije u „treću“ Jugoslaviju, a Ustav Republike Hrvatske samo privremeno odlaže primenu navedenih odredaba do sklapanja novog sporazuma jugoslovenskih republika (čl. 140). Iako navedenim odredbama nastoji da se amortizuje konfliktnost tih ustava sa Ustavom SFRJ, Ustavnom sudu Jugoslavije neće biti teško da konstatuje suprotnost Ustava Republike Srbije i Ustava Republike Hrvatske sa Ustavom

SFRJ, kao što mu nije bilo teško da konstatuje suprotnost slovenačkih ustavnih amandmana sa Ustavom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

S obzirom na to da su najrazvijenije i najveće federalne jedinice jednostrano odstupile od Ustava SFRJ kao akta federacije, ostale članice federacije su ih sledile. Tako je SR Makedonija, u januaru 1991, donela Deklaraciju o suverenosti Socijalističke Republike Makedonije po uzoru na Deklaraciju o suverenosti države Republike Slovenije, a i rukovodstva dela nacionalnih stranaka u Bosni i Hercegovini (SDA i HDZ) nameravaju to isto da urade. Time je stvorena ista situacija u kojoj je bila i američka konfederacija osamdesetih godina prošlog veka, koju opisuje jedan od osnivača američke federacije Aleksandar Hamilton: „Zašto da činimo više od onih koji su se sa nama otisnuli na zajedničko političko putovanje? Zašto da podnosimo više od onoga što odgovara našem stvarnom udelu u zajedničkom bremenu? To behu pomisli kojima je ljudska samoživost podlegla, a kojima čak ni misaoni i dalekovidni ljudi ne mogu bez dvoumljenja da se usprotive. Povodeći se za uverljivim glasovima neposrednog interesa ili koristi, sve države su malo-pomalo povukle svoju podršku Savezu, sve dotle dok slaba i trošna građavina nije postala gotova da se svali na nas i zanevek nas zatrpa svojim ruševinama“.²

Ustavna kriza u Jugoslaviji produbljena je i Ustavnom deklaracijom o Kosovu kao ravnopravnoj i nezavisnoj jedinici u okviru jugoslovenske federacije (konfederacije) i ravnopravnom subjektu sa ostalim jedinicama u federaciji (konfederaciji) iz jula 1990. i tzv. Kačanačkim ustavom iz septembra 1990. godine. Ta dva akta direktno ruše ustavni sistem Republike Srbije i ustavni sistem SFRJ. To je učinilo da Skupština Socijalističke Republike Srbije, domah nakon usvajanja Ustavne deklaracije od strane grupe delegata ispred pokrajinske skupštine, donese Zakon o prestanku rada Skupštine SAP Kosovo i Izvršnog veća Skupštine SAP Kosovo, čime je eliminisan jedan od osam nadležnih subjekata za ustavne promene na nivou zemlje. Time je nastupila potpuna blokada promena Ustava SFRJ, koja je potpuno izražena nedavanjem

² Hamilton, Medison, Džej, *Federalistički spisi*, „Radnička štampa“, Beograd, 1981, str. 249.

saglasnosti na savezne ustavne amandmane iz 1990. godine od strane Skupštine Republike Slovenije i Sabora Republike Hrvatske, kao i odugovlačenjem Skupštine Republike Srbije da ih stavi na dnevni red. Kroz optiku kosovske ustavne situacije najbolje se može sagledati širina i dubina ustavnog spora oko budućeg uređenja Jugoslavije između Republike Srbije, s jedne, i Republike Slovenije i Republike Hrvatske, s druge strane. Ustavni sud Jugoslavije poništio je kosovsku deklaraciju isto onako kao što je poništio i određene odredbe slovenačke deklaracije.

Konfederalni ustavi Republike Srbije i Republike Hrvatske nisu samo u sukobu sa Ustavom SFRJ i saveznom pravnim poretком. Neke njihove odredbe su u sukobu i sa određenim odredbama međunarodnog prava kojima se regulišu ljudske slobode i prava. Tako, na primer, odredbe Ustava Republike Hrvatske kojima se reguliše službena upotreba hrvatskog jezika i latinično pismo (čl. 12) u sukobu su sa Poveljom OUN iz 1945. godine (čl. 76) i međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima kojima se izričito zabranjuje diskriminacija građana na osnovu rase, pola, jezika ili veroispovesti. Odredba Ustava Republike Srbije koja daje pravo predsedniku Republike da ograničava pojedine slobode i prava čoveka i građanina za vreme ratnog stanja (čl. 83, tač. 7) u suprotnosti je sa odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (čl. 4), kojima se izričito zabranjuje kršenje ili ograničenje određenih prava za vreme rata (pravo na život, zabrana fizičke torture, zabrana ropstva, sloboda savesti i veroispovesti).³ Polazeći od tih primera, koji nisu jedini iz navedenih ustava u konfliktu sa međunarodnim javnim pravom, može se argumentovano tvrditi da Ustav Republike Hrvatske i Ustav Republike Srbije iz 1990. godine ne obezbeđuju u potrebnoj meri primat međunarodnih konvencija i paktova o ljudskim slobodama i pravima kao što to čine Ustav Španije iz 1976. i Ustav Portugalije iz 1978. godine, niti obezbeđuju primat prirodnog prava u odnosu na pozitivno pravo u onom smislu o kojem je svojevremeno pisao veliki marksist Ernest Bloh.⁴

³ V. Dimitrijević, *O ustavima i ustavnim tendencijama u jugoslovenskim republikama*, Nedeljna „Borba“, 29–30. decembra 1990.

⁴ D. Basta, *Pravo pod okriljem utopije (Ernest Bloh i tradicija prirodnog prava)*, „Rad“, Beograd, 1988, str. 38.

Ustav Republike Srbije i Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine zaslužuju kritičku opservaciju i sa stanovišta procedure njihovog donošenja, kao i sa stanovišta učešća šire javnosti i naučne misli.

Naime, ta dva ustava su doneta u relativno kratkom periodu, bez učešća šire javnosti i kritičke naučne misli, iako se pozivaju na građane kao subjekte donošenja ustava (Ustav Republike Srbije) ili na hiljadugodišnju nacionalnu samobitnost i državno postojanje hrvatskog naroda (Ustav Republike Hrvatske). Javna diskusija o nacrtu tih dokumenata trajala je kraće vreme od javne diskusije o nacrtu republičkih amandmana donetih do 1989. godine, bez organizovanja stručnih i naučnih rasprava, što je presedan u posleratnom razvoju ustavnosti u Jugoslaviji i komparativnom ustavnom pravu. Stoga, ti ustavi više liče na oktroisane ustave, odnosno na ustave državnih kancelarija nego na narodnodemokratske ustave.

NEIZVRŠAVANJE SAVEZNIH ZAKONA I USPOSTAVLJANJE VIŠE MEĐUSOBNO KONKURENTNIH PRAVNIH SISTEMA VODI U ANARHIJU

Ustavna kriza u Jugoslaviji ne manifestuje se samo donošenjem republičkih konfederalnih ustava i drugih republičkih ustavnih dokumenata suprotnih saveznom ustavu i savezним zakonima. Ona se u Jugoslaviji manifestuje i donošenjem više republičkih zakona i drugih propisa suprotnih Ustavu SFRJ i savezним zakonima, kao i neizvršavanjem saveznih zakona i drugih saveznih propisa za čije su izvršenje odgovorni organi u republikama i autonomnim pokrajinama. Rečju, ustavna kriza u Jugoslaviji ne izražava se samo nepoštovanjem načela ustavnosti u političkom i pravnom smislu nego i nepoštovanjem načela zakonitosti u materijalnom i formalnom smislu.

Pod izgovorom demokratskog uređenja odnosa i suverenog položaja republike, u pojedinim republikama izražene su snažne tendencije suspenzije i derogacije funkcija federacije u svim oblastima njenih prava i dužnosti, a naročito u onima koje se naglašeno ostvaruju na nivou federacije (narodna odbrana, državna bezbednost, spoljni poslovi i finansiranje

funkcija federacije). Ispoljavanju navedenih pojava umnogome pogoduje i to što federacija ne raspolaže efikasnim pravnim instrumentarijem za zaštitu saveznog pravnog poretka, što nije slučaj sa ostalim federacijama u svetu.

Opstrukcija republika prema saveznom pravnom poretku prvo otpočinje neizvršavanjem saveznih zakona, a zatim donošenjem većeg broja republičkih zakona i drugih propisa suprotnih saveznom ustavu i saveznom zakonima. Kao posledica toga, načelo zakonitosti prestaje da bude osnovno načelo političkog sistema, čime se politički i pravni sistem u zemlji dovodi u još veće anarhično stanje, sa katastrofalnim posledicama za funkcionisanje SFRJ kao pravne države.

Neizvršavanje saveznih zakona otpočinje neuplaćivanjem sredstava u fond federacije (Republika Slovenija i Republika Hrvatska) za kreditiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina. Ta se pojava, zatim, proširuje neuplaćivanjem utvrđenog obima sredstava u budžet federacije (Republika Slovenija), a na kraju ta pojava ekspanrira preusmeravanjem izvornih prihoda federacije na poseban račun republike, odnosno autonomne pokrajine (Republika Srbija, Republika Slovenija i SAP Vojvodina). Iako je ta poslednja pojava krivično delo, konkretni nosioci protivzakonskih radnji ostaju izvan krivične odgovornosti jer uživaju apriornu zaštitu republičkih vlasti i republičkih pravosudnih institucija.

Donošenjem više od 50 suprotnih republičkih zakona i drugih propisa samo tokom 1989. i 1990. godine, u Jugoslaviji se veoma brzo uspostavlja više međusobno konkretnih pravnih sistema, čime se otvara put samovolji republičkih centara moći, rušenju saveznog pravnog poretka i uspostavljanju prave anarhije bez presedana u istoriji Jugoslavije i savremenom komparativnom ustavnom pravu. Nosioci tih retrogradnih pojava, bez sumnje, ne mogu ostati izvan odgovornosti pred sudom istorije i životnih interesa narednih generacija jugoslovenskih naroda i narodnosti.

Pojedine republike, u oblasti privrednog sistema zbog svojih tesnih interesa (Republika Slovenija, Republika Hrvatska, Republika Srbija), donose republičke zakone i druge propise suprotne saveznom zakonima, a posebno onim koji imaju ključnu ulogu za uspešno sprovođenje privredne reforme. Tako, na primer, Republika Slovenija i Republika Hrvat-

ska donose propise o privatizaciji društvene svojine suprotne saveznom Zakonu o društvenom kapitalu, a Republika Srbija uvodi unutrašnje barijere za zaštitu vlastitog tržišta suprotno saveznom Zakonu o oporezivanju proizvoda i usluga u prometu. Time se blokira sprovođenje privredne reforme, sa orijentacijom na izgradnju većeg broja zatvorenih i različitih ekonomskih sistema na području Jugoslavije, koji objektivno ne mogu biti produktivni i moderni ekonomski sistemi.

U oblasti političkog sistema donose se republički zakoni (Republika Slovenija i Republika Hrvatska) koji flagrantno razbijaju jedinstveni sistem zaštite ustavnog poretka i jedinstvo oružanih snaga SFRJ, čvrstom orijentacijom na stvaranje republičkih armija, što je nonsens u savremenom svetu. Kao posledica takvog postupanja, umnožavaju se konflikti u zemlji, a naročito na području međunacionalnih odnosa, sa realnom opasnošću od izbijanja građanskog rata kao neizbežne sudbine svih federacija koje su bile zahvaćene separatizmom ili neuvažavanjem primata saveznog pravnog poretka od strane federalnih jedinica.

Zelević da postigne veći stepen efikasnosti suspenzije saveznih zakona, naročito onih kojima se reguliše problematika narodne odbrane, Skupština Republike Slovenije koristi tehniku ustavnih zakona, a ne uobičajenu tehniku donošenja republičkih zakona, kao što je to slučaj sa drugim republikama. Tako je, na primer, ta skupština donela dva ustavna zakona za sprovođenje ustavnih amandmana 96 i 97 iz oblasti narodne odbrane i drugih oblasti prava i dužnosti federacije. Pomoću njih Skupština Republike Slovenije odjednom suspenduje 27 saveznih zakona u celini ili pojedine njihove odredbe, čime u određenoj meri amortizuje i onako slabu moć Ustavnog suda Jugoslavije u zaštiti saveznog pravnog poretka, jer u tom slučaju Ustavni sud Jugoslavije može dati samo mišljenje o suprotnosti tih akata sa Ustavom SFRJ, odnosno ne može da donese odluku o isključenju ustavnih zakona iz pravnog sistema Republike Slovenije. Radi se, dakle, o izrazitom primeru „lukavstva uma“ u Hegelovom smislu reči, koje koristi Skupština Republike Slovenije da bi u što kraćem roku i sa što manje posledica samovoljno isključila dejstvo saveznih zakona na svojoj teritoriji.⁵

⁵ Savezno izvršno veće, *Smerom reforme*, „Jugoslovenski pregled“, Beograd, 1990, str. 38-91.

Imajući u vidu ukupno stanje ustavnosti i zakonitosti u zemlji, nije teško konstatovati da je već dve godine na delu primat politike nad pravom i široka devalvacija prava kao osnovnog instrumenta regulisanja konflikata u zemlji. Time se hipertrofira moć politike i minimizira uloga prava, što nije u skladu sa istorijskim iskustvom i savremenom praksom ostalih zemalja u svetu. Takav trend, iza kojeg stoji politička volja republičkih centara, ne može da podrži pravna nauka, a još manje savremena demokratska misao i praksa. Zbog visokog stepena konfliktnosti društvenih protivurečnosti, politika još nije u stanju da supstituiru ulogu prava, kao što materijalna sila ne može da supstituiru demokratski dijalog kao metod rešavanja društvenih konflikata. U vezi s tim, za sadašnju jugoslovensku situaciju veoma je aktuelna misao Aleksisa de Tokvila o pravosuđu kao instrumentu pravne države, iako je izrečena pre 150 godina: „Glavna svrha pravosuđa jeste da pojam prava stavi na mesto pojma sile; da postavi posrednike između vlade i primene materijalne sile“.⁶

Na fonu te Tokvilove misli deluje Ustavni sud Jugoslavije, koji nastoji svojim odlukama da konstatuje svaku protivustavnu i protivzakonitu pojavu sa stanovišta saveznog pravnog poretka, čime se na objektivan način utvrđuju subjekti kršenja važećih normi ustavnog sistema zemlje. Takav ažuran i profesionalan rad Ustavnog suda Jugoslavije ima politički, pravni i moralni značaj. Politički značaj njegovog rada sastoji se u tome što se utvrđuju faktori ustavne krize u zemlji, pravni značaj je u tome što se afirmiše pravo kao metod razrešavanja jugoslovenske krize, a moralni značaj sastoji se u tome što Ustavni sud takvim svojim radom uliva poverenje u institucije, a posebno u čoveka kao individuu koja može da održi u životu „uspravan hod i ljudsko dostojanstvo“ (E. Bloh).

ZNAČAJ I POSLEDICE PLEBISCITA O SAMOSTALNOSTI I DRUGIH SEPARATISTIČKIH AKATA REPUBLIKE SLOVENIJE

Usvojena odluka na plebiscitu 23. decembra 1990. godine da Republika Slovenija postane samostalna i nezavisna država posebno ukazuje na dubinu ustavne krize u Jugoslaviji. Ona

⁶ Alexis de Tokvil, *O demokratiji u Americi*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci i CID Titograd, 1990, str. 121.

obavezuje Skupštinu Republike Slovenije da u roku od šest meseci, od dana proglašenja odluke, usvoji ustavne i druge akte, kao i da preduzme druge mere potrebne da Republika Slovenija preuzme izvršavanje suverenih prava koja je prenela na organe SFRJ i započne pregovore sa drugim republikama u SFRJ o pravnom nasleđu SFRJ i budućem uređenju međusobnih odnosa prema principima međunarodnog prava, uključujući i ponudu konfederalnog ugovora.⁷

Političke i pravne konsekvence odluke plebiscita o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije veoma precizno su definisane u *Proglasu državljanima Slovenije i svim biračima u Republici Sloveniji i Izjavi o dobrim namerama*, koje je usvojila Skupština Republike Slovenije 6. decembra 1990. godine. Te konsekvence su sledeće: (1) Republika Slovenija kao samostalna i nezavisna država više neće biti udružena u saveznu državu-SFRJ; (2) postepeno ostvarivanje statusa Republike Slovenije kao samostalne i nezavisne države reguliše se ustavnim aktom za sprovođenje odluke usvojene na plebiscitu, novim ustavom Republike Slovenije i ustavnim zakonom za sprovođenje ustava; (3) slovenačka država će preduzeti sve što je potrebno da nova Republika Slovenija istinski izvršava vlast na čitavoj teritoriji Slovenije; (4) Republika Slovenija predložiće svim ostalim republikama u Jugoslaviji usvajanje sporazuma o pravnom nasleđu, tj. o raspodeli prava i obaveza SFRJ; (5) Republika Slovenija će kao samostalna i nezavisna država sklapati međudržavne ugovore, uključujući i konfederalni ugovor sa državama drugih jugoslovenskih naroda, i (6) Republika Slovenija će se zalagati da što pre postane članica OUN i drugih međunarodnih organizacija, da postane punopravni član u Savetu Evrope i OECD, kao i Evropske ekonomske zajednice.⁸

Polazeći od navedenih dokumenata, a posebno respektujući volju ogromne većine biračkog tela Republike Slovenije da se ta republika konstituiše kao samostalna i nezavisna država, Skupština Republike Slovenije već je donela dva akta: Ustavni amandman 99, kojim se Republika Slovenija definitivno isključuje iz ustavnog poretka Jugoslavije, i Amandman 100, kojim se opredeljuju novi simboli slovenačke države.

⁷ Zakon o plebiscitu o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije (čl. 4).

⁸ Proglas državljanima Republike Slovenije i Izjava o dobrim namerama.

Amandmanom 99 prestaju da važe sve odredbe Ustava Republike Slovenije kojima je izvršavanje suverenih prava preneto na organe SFRJ. Republika Slovenija se određuje kao samostalna i nezavisna država i odnose sa drugim državama uređivaće na osnovu međunarodnog prava, i to kao jedna od pravnih naslednica SFRJ. Polazeći od tog amandmana, Skupština Republike Slovenije donela je *Rezoluciju o predlogu za sporazumno razdruživanje SFRJ* i uputila je Skupštini SFRJ i republičkim parlamentima na razmatranje. Proces razdruživanja ili demontiranja SFRJ, znači, već je formalno otpočeo, barem sa stanovišta želja legitimnih organa vlasti Republike Slovenije, nasuprot tome što Ustavni sud Jugoslavije misli da pitanje samoopredeljenja, uključujući i otcepljenje i razdruživanje, spada u federalnu, a ne u republičku nadležnost.

Osnovni smisao plebiscita i Amandmana 99 na Ustav Republike Slovenije jeste pretakanje SFRJ u dve ili više država kao pravnih naslednika SFRJ, što omogućava Republici Sloveniji bezbolno sticanje međunarodnopravnog subjektiviteta saglasno principima međunarodnog prava. Međutim, problem je u tome što međunarodno pravo ne sadrži pravila za razdruživanje, kao što ne poznaje ni pravila za stvaranje konfederacije „iznutra“. Saglasno tome, rešenje se može tražiti jedino dogovorom jugoslovenskih republika, a ne politikom svršenog čina ili prethodnim obezbeđenjem načela efektiviteta kroz stvaranje sopstvene vojske, carine, poreskog sistema i slično.⁹

NEOPHODNOST NOVOG ISTORIJSKOG DOGOVORA JUGOSLOVENSKIH NARODA

Izlaz iz postojeće ustavne krize u Jugoslaviji treba tražiti u tri pravca: novom istorijskom dogovoru jugoslovenskih naroda o stvaranju „treće“ Jugoslavije; izradi novog ustava Jugoslavije, i striktnom poštovanju saveznog pravnog poretka sve do trenutka dok se ne donese Ustav „treće“ Jugoslavije. Ponuđeni pravci rešavanja ustavne krize u Jugoslaviji su međusobno uslovljeni i čine integralnu celinu.

⁹ D. Tirk, *Dogovor – jedino rešenje*, „Borba“, 6. januar 1991.

Novi istorijski dogovor jugoslovenskih naroda treba da omogući rekonstituciju „druge“ Jugoslavije (socijalističke federacije) u „treću“ Jugoslaviju (liberalna federacija), i to na miran, legalan i demokratski način, kojim se u potpunosti uvažavaju kako egzistencijalni interesi jugoslovenskih republika tako i civilizacijske potrebe savremenog sveta. Taj proces rekonstitucije postojeće Jugoslavije već je naširoko otpočeo, ali na žalost ne na legalan i demokratski način, nego stihijski i sa pritiscima sa raznih strana, koji često imaju karakter ultimatumata i svršenog čina. Ako bi se taj proces rekonstitucije Jugoslavije i dalje odvijao anarhično i jednostrano, nije teško sagledati opasnost dovođenja tog procesa u pitanje, kao što nije isključena ni mogućnost pojave građanskog rata, jer se on u sličnim situacijama javljao kao opšte stanje pojedinih federacija (Švajcarska 1847, SAD 1861, Nigerija 1970).

Polazeći od političko-pravne prirode istorijskog dogovora jugoslovenskih naroda, naziv tog dogovora može da bude „deklaracija“ isto onako kao što su se nazivali i dokumenti na osnovu kojih su stvorene „prva“ i „druga“ Jugoslavija, naravno, sa različitom sadržinom i različitim subjektima. U tom dokumentu do potpunog izražaja treba da dođe politička volja jugoslovenskih naroda da zajednički žive u Jugoslaviji kao jedinstvenoj državi, zasnovanoj na potpunoj ravnopravnosti jugoslovenskih naroda, na slobodama i pravima čoveka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi. Potpisnici tog dokumenta treba da budu republički višepartijski parlamenti i Savezno veće Skupštine SFRJ, kao organ koji izražava političku volju građana Jugoslavije.

Osnovno pitanje sadržaja deklaracije treba da bude model budućeg državnog uređenja Jugoslavije, isto kao što je to pitanje bilo ključno i za deklaraciju Drugog zasedanja AVNOJ-a. Naravno, model budućeg državnog uređenja Jugoslavije ne treba da ulazi u pojedinosti državnog uređenja, nego treba samo da sadrži osnovne elemente preko kojih se može lako sagledati suvereni položaj republika i zajedničke funkcije federacije. Rečju, model budućeg državnog uređenja Jugoslavije mora u većoj meri da uvažava suverenost republika nego što je to omogućavao Ustav SFRJ iz 1974. godine, ali taj model, istovremeno, mora obezbediti veću efikasnost u obavljanju zajedničkih funkcija na nivou zemlje nego što to omogu-

ćava postojeći ustavni sistem Jugoslavije. Po svojoj suštini, budući model državnog uređenja Jugoslavije treba da bude kompromis između „labavog“ modela konfederacije, kao što predlažu predsedništva Republike Hrvatske i Slovenije i „tvrdog“ modela federacije, što predlažu Predsedništvo SFRJ, predsednik Republike Srbije i predsednik Predsedništva SR Crne Gore. Po svemu sudeći, izgleda da je predlog budućeg državnog uređenja Jugoslavije dobio kompromisnu formulu u predlogu Skupštine Bosne i Hercegovine i predlogu Saboranja SR Makedonije.¹⁰

Polazeći od kritičke analize svih tih predloga, ustavno-pravna teorija u našoj zemlji može da ponudi model liberalne federacije, koji bi istovremeno obezbeđivao veći stepen suverenosti i samostalnosti republika i efikasno ostvarivanje funkcija federacije u domenu makroekonomskog upravljanja privredom, zaštite ljudskih sloboda i prava, narodne odbrane i međunarodne politike. Nasuprot tome, ustavnopravna teorija nije u stanju da ponudi koherentan model konfederalnog uređenja, niti da projektuje valjane pravne dokumente za miran i legalan raspad SFRJ u dve ili više nezavisnih država, što predlaže Skupština Republike Slovenije, kao što to nije u stanju da uradi ni međunarodno pravo.

Ako bi republike prihvatile miran, legalan i demokratski put rekonstituisanja Jugoslavije u liberalnu federaciju, karakterističnu za tržišnu privredu i politički pluralizam, onda bi se odmah pristupilo pisanju novog ustava i time bi se prevazišla postojeća ustavna kriza Jugoslavije. Ako bi jedna ili više republika odbile takav model državnog uređenja, onda bi se nastavila postojeća ustavna kriza sa perspektivom daljeg produblјavanja iz prostog razloga što društvena nauka ne može da ponudi valjana rešenja o konfederalizaciji Jugoslavije „iznutra“, kao što ne može da ponudi valjana rešenja i za razdruživanje SFRJ u šest samostalnih nezavisnih država. Prva opcija (liberalna federacija) ima unutrašnje opravdanje i međunarodnu podršku, dok konfederacija i razdruživanje SFRJ nemaju ni jedno, ni drugo. Da je to tako najbolje pokazuje *Rezolucija evropskog parlamenta o situaciji u Jugoslaviji*,

¹⁰ Model konfederacije u Jugoslaviji, Zagreb i Ljubljana, 4. oktobar 1990, *Koncept uređenja Jugoslavije na federativnim osnovama*, 16. oktobar 1990, i *Stavovi za prevazilaženje ustavne krize*, Sarajevo, 29. i 30. oktobar 1990.

usvojena u Strazburu 14. i 15. marta 1991, u kojoj se izričito konstatuje „da se ne može sprovesti nikakvo cepanje naroda različitih jezika, kultura i vera koji su veoma često nerazmrsivo povezani na istoj teritoriji“ i izražava nada „da će pregovori koji su u toku u Predsedništvu Jugoslavije dati rezultate u vidu ustava koji će poštujući prava svih naroda koji čine Jugoslaviju omogućiti na taj način postojanje jugoslovenske države“.¹¹

Preferiranjem konfederacije u Jugoslaviji, a posebno preferiranjem razdruživanja SFRJ, naša zemlja bi se našla u još težoj situaciji nego što je sada, jer bi te dve opcije još više povećale tenziju u međunacionalnim odnosima, još bi se više komplikovalo teritorijalno pitanje i nastali bi veliki nesporezumi oko diobnog bilansa federacije, a posebno oko naplate njenih dugova. Te su probleme svojevremeno temeljito razmotrili osnivači američke federacije, koji su argumentovano pokazali u svojim teorijskim radovima da konfederacija te probleme komplikuje i da nije u stanju valjano da ih razreši. Tim povodom, A. Hamilton je više puta isticao „da se ljudi ni oko čega tako lako ne počnu razlikovati u stavovima kao kad treba da nešto plate“.¹²

Izrada novog ustava Jugoslavije treba da otpočne odmah posle usvajanja novog istorijskog dogovora jugoslovenskih naroda. Njega bi donelo višepartijski konstituisano Savezno veće Skupštine SFRJ, uz prethodnu saglasnost republičkih parlamenata, ili posebno izabrana ustavotvorna skupština Jugoslavije. U izradi tog dokumenta nužno je konsultovati savremenu teoriju i praksu federalizma, kao i određena rešenja i iskustva Evropske ekonomske zajednice, a posebno: ustavni karakter Osnivačkih ugovora zajednice; hijerarhijske nadređenosti prava Evropske zajednice nad pravom država članica; Evropski sud kao osnovni garant pravnog sistema Evropske zajednice, a posebno njegova svojstva ustavnog i međunarodnog suda sa izrazitim elementima vrhovnog suda; formiranje parlamentarnih koalicija u Evropskom parlamentu prema klasno-interesnom principu, i preferiranje zajedničkih a izostavljanje suprotstavljenih interesa kao osnovni princip konstituisanja i funkcionisanja Evropske ekonomske zajedni-

¹¹ Rezolucija Evropskog parlamenta o situaciji u Jugoslaviji, „Borba“, 17. mart 1991.

¹² Hamilton, Medison, Džej, *Federalistički spisi*, „Radnička štampa“, Beograd, 1981, str. 212.

ce. U izgradnji modela liberalne federacije teorijska se misao mora čuvati apstraktnih modela federacije, jer oni, bez nužnog prilagođavanja konkretnim jugoslovenskim uslovima i specifičnostima, veoma lako mogu postati skupe utopije. O štetnosti veštačkog presađivanja teorijskih modela i tuđih kopija federacija veoma je inspirativno pisao Simon Bolivar početkom prošlog veka.¹³

Striktno poštovanje saveznog pravnog poretka sve dok se on na legalan način ne promeni predstavlja *conditio sine qua non* prethodna dva uslova, odnosno bez poštovanja pozitivnog prava ne može se doći do novog istorijskog dogovora i do novog ustava. Stoga, jedino se insistiranjem na poštovanju Ustava SFRJ i saveznih zakona i drugih propisa od strane svih republika može uspešno suprotstaviti političkoj samovolji, anarhiji i pojavi oružanih sukoba u zemlji. Savezno pozitivno pravo ne može biti suspendovano političkom voljom pojedinih republičkih centara, niti može biti supstituisano jednostranim proglašavanjem primata međunarodnog i prirodnog prava.

S U M M A R Y

CONSTITUTIONAL CRISIS IN YUGOSLAVIA AND THE WAYS IN WHICH IT COULD BE OVERCOME

Further deepening of the constitutional crisis in Yugoslavia is generated by confederative attitudes of some of its republics, by amendments to the present constitutions of the Yugoslav republics, and by other constitutional acts that tend to define these republics as completely independent states capable to function outside the Yugoslav federation. The deepening of our constitutional crisis was continued by promulgation of several republican laws and regulations that contradict the Constitution of the SFRY and the federal laws, as well as by nonapplication of the federal laws and regulations. All these have led to an almost complete paralysis of functioning of the Yugoslav federation.

The author considers that for overcoming the present constitutional crisis in Yugoslavia are necessary: (1) attainment of a new historical agreement of the Yugoslav nations on the creation of a „third“ Yugoslavia; (2) working out of a new Constitution of Yugoslavia; (3) strict observation and preservation of the existing legal order until the promulgation of the Constitution of the „third“ Yugoslavia. The suggested directions for solving the constitutional crisis in Yugoslavia are interdependent and make an integrated whole.

¹³ *Misao Simona Bolivara*, „Bagdala“, Kruševac, 1983.

R E S U M E

LA CRISE CONSTITUTIONNELLE EN YUGOSLAVIE
ET SA RESOLUTION

Le générateur d'approfondissement de la crise constitutionnelle en Yougoslavie est représentée par les constitutions confédérales de centrales républiques, les amendements constitutionnels aux constitutions des républiques et autres document constitutionnels qui pèsent sur les républiques pour qu'elles définissent leur état comme les Etats entièrement indépendents, capables de fonctionner hors de la fédération yougoslave. Approfondissement de notre crise constitutionnelle se continue par la naissance de plusieurs lois républicaines et par les prescriptions en colision avec la Constitution de la RSFY et avec les lois fédérales, ce que menait vers la paralysie totale et complète du fonctionnement de la fédération yougoslave.

L'auteur estime que pour la résolution de la crise constitutionnelle existante il faut: (1) faire un nouveau accord historique des peuples yougoslaves concernant la création de la „troisième“ Yougoslavie; (2) composer une nouvelle Constitution de la Yougoslavie, et (3) respecter de façon stricte l'ordre juridique fédérale jusqu'à l'adoption de la Constitution de la „troisième“ Yougoslavie. Les options offertes de la résolution de la crise constitutionnelle en Yougoslavie sont mutuellement liées et représentent une unité integrale.

P E З Ю М Е

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КРИЗИС В ЮГОСЛАВИИ И СПОСОБ ЕГО
ПРЕОДОЛЕНИЯ

Генератором углубления конституционного кризиса в Югославии являются конституции отдельных республик, поправки существующих республиканских конституций и другие конституционные акты, стремящиеся определить республики как полностью самостоятельные государства, способные функционировать вне югославской федерации. Углубление нашего конституционного кризиса продолжалось принятием некоторых республиканских законов, противоположных Конституции СФРЮ и союзным законам, а также несоблюдением союзных законов и других союзных предписаний, что является причиной почти полного паралича в функционировании югославской федерации.

Автор считает, что для преодоления существующего конституционного кризиса необходимо: (1) добиться нового исторического договора югославских народов о создании „третьей“ Югославии; (2) сделать новую конституцию Югославии, и (3) последовательно соблюдать союзный правовой порядок до принятия Конституции „третьей“ Югославии. Предложенные направления решения конституционного кризиса в Югославии взаимно обусловлены и представляют собой интегральное целое.