

JUGOSLOVENSKI FEDERALIZAM PREMA USTAVU IZ 1974. GODINE – KONSOCIJACIJA ILI KONFEDERACIJA?*

Sažetak

Poslednjim ustavom socijalističke Jugoslavije, Ustavom iz 1974. godine, nastavljen je trend koji je obeležio evoluciju jugoslovenskog federalizma – oslabljen je položaj federalnih institucija, a ojačan položaj republika i pokrajina. Svi savezni organi, počev od Skupštine pa do Ustavnog suda, formirani su prema načelu pariteta republika (i pokrajina). Naša pravna nauka je takav model federalizma okarakterisala kao ugradnju konfederalnih elemenata u federalno uređenje, dok se danas može pročitati da je Jugoslavija prema tom ustavu bila država konsocijativne demokratije, prema teoriji koju je razvio Arend Lijphart. Cilj ovog rada je da izloži osnovne teorijske postavke o jugoslovenskom modelu federalnog uređenja i ispita da li se takvo uređenje može uklopiti u teorijske osnove konsocijativne demokratije.

Ključne reči: SFR Jugoslavija, Ustav iz 1974, federacija, konfederacija, konsocijativna demokratija.

* Vanredni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, Srbija.

E-mail: prof.marko.stankovic@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3952-5855>

** Rad je rezultat strateškog projekta Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu „Problemi stvaranja, tumačenja i primene prava“ za 2025. godinu.

YUGOSLAV FEDERALISM ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF 1974 – CONSOCIATION OR CONFEDERATION?

Summary

The last constitution of socialist Yugoslavia, the Constitution of 1974, continued the trend that marked the evolution of Yugoslav federalism – the position of federal institutions was weakened, and the position of the republics and provinces was strengthened. All federal bodies, from the Assembly to the Constitutional Court, were formed according to the principle of parity of republics (and provinces). Our constitutional and political science has characterized such a model of federalism as the incorporation of confederal elements into the federal arrangement, while today it can be read that according to that constitution, Yugoslavia was a state of consociative democracy, according to the theory developed by Arend Lijphart. The aim of this paper is to present the basic theoretical propositions about the Yugoslav model of federal organization and examine whether such an organization can fit into the theoretical foundations of consociational democracy.

Keywords: SFR Yugoslavia, the Constitution of 1974, federation, confederation, consociative democracy.

1. Uvod

Zajednička država Južnih Slovena, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (kasnije Kraljevina Jugoslavija), posle Prvog svetskog rata bila je uređena kao centralizovana unitarna država, iako su u vreme njenog nastanka postojali značajni razlozi (nacionalni, istorijski i privredni) da ta država uspostavi federalno uređenje. Uprkos tome što je neposredno pred početak Drugog svetskog rata predratna jugoslovenska monarhija napravila određene korake ka uvođenju složenog državnog uređenja (formalna asimetričnost u državnom uređenju je uvedena nakon donošenja Uredbe o Banovini Hrvatskoj), vihor totalnog rata koji je protutnjao njenom teritorijom onemogućio je da se proces federalizacije nastavi u mirnodopskim uslovima. Stoga je jugoslovenski federalizam nastao u ratnim prilikama, tokom Drugog svetskog rata, a posle drugog zasedanja AVNOJ-a 1943. godine bilo je sasvim jasno da će posleratna Jugoslavija biti federacija.

Uvođenje novog oblika državnog uređenja u drugoj Jugoslaviji odvijalo se zajedno sa promenom oblika vladavine (iz monarhijskog u republikansko), nosioca vlasti (Komunistička partija) i ekonomskog sistema (državna, odnosno društvena svojina), a federalizacija je bila posledica formalnog „priznavanja” postojanja višenacionalnosti u Jugoslaviji (predratna monarhija je nastala na fikciji o „troplemenom narodu”, koja se tokom vremena pokazala neodrživom). Budući da je nastao devolutivnim putem, ne iznenađuje što je jugoslovenski federalizam za nešto manje od pola veka svoje geneze bio pod stalnim uticajem centrifugalnih sila, zbog čega je jugoslovenska federacija konstantno slabila, a njene federalne jedinice su jačale, pa se većina njih (sve osim Srbije i Bosne i Hercegovine) na samom kraju pretvorila u zaokružene nacionalne republike.

Stalno opadanje moći federacije, koje je bilo jedina konstanta u evoluciji jugoslovenskog federalizma, imalo je za jednu od posledica to što je na samom kraju svaka republika (pa čak i pokrajina) imala pravo veta na donošenje svih ključnih odluka u saveznim organima, zbog čega se povremeno može čuti i pročitati stav da je Jugoslavija bila socijalistička konsocijacija (npr. Vladislavljević, 2018, p. 88). Zbog toga će predmet analize u ovom radu biti upravo karakter jugoslovenskih političkih institucija prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine i razotkrivanje prirode ustavnih mehanizama, odnosno izvođenje zaključaka o tome da li su jugoslovenski ustavni mehanizmi po svom karakteru bili konfederalni ili konsocijativni. U cilju sveobuhvatnog razmatranja navedenog pitanja, prvo će ukratko biti izložene osnovne karakteristike jugoslovenskog federalizma prema Ustavu iz 1974. godine i njegova kvalifikacija u tadašnjoj ustavnoj i političkoj nauci, nakon čega će biti izložene osnovne karakteristike koncepta konsocijativne demokratije Arenda Lijpharta, da bi na kraju analize jugoslovenske političke institucije bile „provučene” kroz taj koncept, kako bi se proverilo da li su se uklapale u Lijphartova četiri elementa konsocijativne demokratije. Zaključna razmatranja poslužiće za iskazivanje konačnog stava o tome da li je jugoslovenski Ustav iz 1974. godine pre pola veka uspostavio konfederaciju ili konsocijaciju.

2. Evolucija jugoslovenskog federalizma i njegove osnovne karakteristike prema Ustavu iz 1974. godine

Federalno državno uređenje koje je usvojeno na drugom zasedanju AVNOJ-a 1943. godine, kada je država dobila naziv Demokratska Federativna Jugoslavija, svoje ustavnopravno uobličenje dobilo je donošenjem prvog ustava druge Jugoslavije – Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRR) iz 1946. godine. Taj ustav-bilans, koji je u pravne norme pretočio tekovine socijalističke revolucije

sprovedene tokom Drugog svetskog rata, pisan je po uzoru na Ustav Sovjetskog Saveza iz 1936. godine. Horizontalno je uredio vlast u skladu sa načelima skupštinskog sistema vlasti, a vertikalno u skladu sa načelima federalnog državnog uređenja. Federalno uređenje je bilo centralizovano, jer je bilo zasnovano na načelu demokratskog centralizma, a narodne republike su imale veoma ograničeno pravo na samoorganizovanje, budući da je federalni ustav sadržao čitave dve glave u kojima je propisao njihovo unutrašnje uređenje (glave X i XI), ostavljajući im sasvim malu autonomiju u uređivanju sopstvenih organa i nadležnosti. Federalni organi su imali široka ovlašćenja, a federalna skupština je imala dva doma, pri čemu je jedan bio opštepredstavnički, a u drugom su bile predstavljene narodne republike.

Decentralizacija jugoslovenskog federalizma započeta je već 1953. godine, nakon donošenja Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, kojim je federalni model bikameralizma zamenjen socijalno-ekonomskim, a princip demokratskog centralizma u odnosima državnih organa je zamenjen samoupravnim načelom. Trend slabljenja federacije i jačanja federalnih jedinica nastavljen je i nakon donošenja Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine. U domenu horizontalne organizacije vlasti načelno je zadržan skupštinski sistem, ali uz uvođenje ustavnog sudstva, koje je moglo da stavi van snage odluke „najvišeg organa vlasti”, pri čemu je skupština bila sačinjena od čak pet domova (veća), iako je zadržala dvodomnost u odlučivanju. U sferi vertikalne organizacije vlasti, slabljenje federacije je izvršeno ukidanjem načela suprematije federalne države uvođenjem koncepta društveno-političkih zajednica (DPZ). Prema tom konceptu, sve jugoslovenske teritorijalne jedinice (federacija, republike, pokrajine, srezovi, opštine) proglašene su društveno-političkim zajednicama između kojih nije bilo hijerarhije, već je svaka od njih imala najvišu vlast u okviru svojih nadležnosti, zbog čega federalne jedinice nisu više bile subordinirane federaciji, već su postale najviša vlast na svojoj teritoriji. Na taj način je jedino komunistička partija (koja je od 1952. godine nosila naziv Savez komunista Jugoslavije) ostala integrativni faktor u jugoslovenskoj federaciji. Slabljenje federacije i jačanje federalnih jedinica nastavljeno je donošenjem čak 42 amandmana na Ustav SFRJ iz 1963. godine, koji su usvojeni u tri „runde” – 1967, 1968. i 1971. godine.

U momentu donošenja Ustava SFRJ iz 1974. godine, jugoslovenski federalni sistem je već uveliko obilovao konfederalnim elementima, čiji je najveći broj bio uveden amandmanima iz 1971. godine. Stoga je, nažalost, bilo neminovno da treći celoviti jugoslovenski ustav nastavi trend konfederalizacije Jugoslavije. Definišući socijalističke republike kao države (čl. 3), Ustav iz 1974. je jasno istakao konfederalni karakter Jugoslavije. Pokrajine su, kao konstitutivni elementi Jugoslavije, bile izjednačene sa Socijalističkom Republikom Srbijom, čiji su deo prema Ustavu deklarativno bile.

U domenu horizontalne organizacije vlasti, deklarativno je zadržan skupštinski sistem. Predstavници su birani u skladu sa pravilima takozvanog delegatskog sistema, koji je zamišljen i predstavljen kao način da se uspostavi neposredan odnos između građana i predstavnika, a u praksi se taj sistem pokazao kao negacija narodnog predstavnništva, potpuno nerazumljiva običnom čoveku, odnosno sistem u kojem građani nisu znali ko ih predstavlja. Razume se, stvarni nosilac prava da bira i opoziva delegate bio je Savez komunista Jugoslavije, koji je Ustavom bio definisan kao „vodeća idejna i politička snaga radničke klase i svih radnih ljudi” i „pokretač i nosilac političke aktivnosti radi zaštite i daljeg razvoja socijalističke revolucije i socijalističkih samoupravnih društvenih odnosa” (načelo VIII Ustava SFRJ iz 1974).

U domenu vertikalne organizacije vlasti, nastavilo se sa uvođenjem konfederalnih elemenata u funkcionisanje saveznih političkih institucija. Savezni organi vlasti su bez izuzetka formirani u skladu sa načelom pariteta, odnosno jednake zastupljenosti republika i „odgovarajuće” zastupljenosti pokrajina, a nekada i jednake zastupljenosti pokrajina (npr. u Predsedništvu SFRJ). Takva predstavljenost sastavnih jedinica u zajedničkim organima je jedno od glavnih obeležja konfederacije. Osim toga, odluke u savezним organima su po pravilu mogle da se donose samo konsenzusom svih šest republika i obe pokrajine, što je još jedno jasno obeležje konfederacije, dok u federacijama po pravilu postoji većinsko odlučivanje. Skupština SFRJ je tako imala oblik konfederalne diete: oba njena doma bila su formirana kao predstavnništva republika i pokrajina, a odluke su se donosile konsenzusom. Na istovetan način je funkcionisalo i Predsedništvo SFRJ, u kojem su bile predstavljene republike i pokrajine, a radilo je na „osnovu usaglašavanja stavova svojih članova” (čl. 330. Ustava iz 1974).

Konačno, i sam savezni ustav se menjao u skladu sa konfederalnim načelima, jer se za njegovu promenu zahtevao konsenzus svih republika i obe pokrajine (čl. 402 Ustava SFRJ iz 1974). Na taj način je Ustav SFR Jugoslavije iz 1974. godine dobio obeležja konfederalnog ugovora.

3. Kvalifikacija jugoslovenskog federalizma u našoj ustavnopravnoj i političkoj teoriji

Naša ustavnopravna i politička nauka je za vreme važenja Ustava SFR Jugoslavije iz 1974. godine bila gotovo jednoglasna u oceni da je jugoslovenski federalizam evoluirao i da se po svom karakteru nalazi na samoj granici između federacije i konfederacije. Pokušavajući da sumarno iskaže njegove osobine, Budimir Košutić (1985, p. 210) je jugoslovenski federalizam odredio kao „ugovorni međurepublički, samoupravni, kooperativni, višedimenzionalni federalizam”.

Jugoslovenski ustavnopravni pisci tog vremena su uglavnom isticali slab položaj federacije i snažan položaj republika, kojima je Ustav iz 1974. godine dao brojne elemente državnosti. Tako je Đorđi Caca (1985, p. 112) smatrao da je ustavni koncept socijalističke republike u Jugoslaviji potvrđivao „poseban vid federalizma čija je osnovna karakteristika znatno sužavanje funkcija federacije koje ona ostvaruje neposredno i samostalno preko svojih organa” i visok stepen samostalnosti republika u vršenju njihovih „veoma obimnih prava i dužnosti”. A Smiljko Sokol (1985, p. 104) je pisao da jugoslovenski ustavni model federalizma funkcioniše u uslovima realnih ekonomskih i političkih odnosa u kojima republika nije u značajnijoj meri postala samoupravna zajednica, već je ostala prvenstveno državna zajednica u kojoj se odlučuje kroz odnose političke vlasti, pa je jasno da je u praksi Ustav iz 1974. godine „reprodukovao umesto saveznog etatizma republičke etatizme”. U tom smislu, Gašo Mijanović (1985, p. 84) je konstatovao da su ustavne promene od 1967. do 1974. godine „dovele do opšteg jačanja položaja republika i pokrajina i njihove samostalnosti, primarnog ostvarivanja suverenih prava u njima odnosno opšte ustavnopravne prezumpcije kompetencija u njihovu korist, njihovog prava na samoorganizovanje i izvorno uređivanje društvenih odnosa”. Nepostojanje načela suprematije federacije i hipertrofirano načelo autonomije federalnih jedinica (republika) bilo je jasan pokazatelj prodora konfederalnih načela u jugoslovensko federalno uređenje.

Konfederalne elemente u jugoslovenskom federalnom uređenju jasno su isticali najveći autoriteti naše ustavnopravne misli svoga vremena akademici Jovan Đorđević, Radomir Lukić i Miodrag Jovićić.

Jovan Đorđević (1985, p. 18) je uvođenje konfederalnih elemenata u ustavni sistem Jugoslavije pripisivao evoluciji federalizma u njoj, odnosno postojanju anti-centralističkih i antiunitarnih tendencija u Ustavu iz 1974. godine, što je imalo za posledicu da „se federalizam menja i približava konfederalizmu i da se, naročito u ekonomskoj oblasti, smanjuje mogućnost uticaja i akcija federalne strukture, odnosno organa federacije na procese integracije i nužnog jedinstva položaja, akcija funkcionisanja i prava Jugoslavije kao celine”. Prema njegovom mišljenju, Jugoslavija je prema Ustavu iz 1974. godine imala izraženu konfederalnu prirodu, koja se najviše ogledala u sastavu i načinu odlučivanja saveznih organa, u kojima su bile predstavljene republike i pokrajine i za čije se odluke po pravilu zahtevala jednoglasnost svih šest republika i obe pokrajine. On je smatrao i da je to „uticalo da se u jugoslovenskom federalizmu pomešaju elementi federalizma i konfederacije i da socijalističke republike sve više preuzmu ulogu državnih aparata” (Đorđević, 1985, p. 19).

Radomir Lukić je u ustavnom sistemu SFR Jugoslavije takođe prepoznavao isključivo konfederalna obeležja. Prema njegovoj oceni, ključni konfederalni element u jugoslovenskom uređenju bio je „što se najvažnije odluke, ustavne i druge,

moгу donositi samo jednoglasno (glasovima svih republika i pokrajina)” (Lukić, 1985, p. 25). Zahtevajući jednoglasnost u odlučivanju, Ustav SFRJ iz 1974. godine je u suštini pretvorio Skupštinu SFRJ u konfederalnu dietu. Lukić (1985, p. 25) je zbog toga jasno izneo zaključnu ocenu „da se i pored značajne nadležnosti federacije može s mnogo razloga smatrati da konfederativan karakter preteže nad federativnim”.

Slične stavove o karakteru jugoslovenskog federalizma imao je i Miodrag Jovičić. On je smatrao da se Jugoslavija „među svim savremenim federacijama nalazi najbliže konfederaciji” (Jovičić, 1985, p. 41). Pritom, posebno je isticao njena dva konfederalna obeležja. Prvo, to je bio „zahtev za jednoglasnošću svih šest republika (a najčešće i obe pokrajine) za svaku promenu saveznog ustava, što je, nesumnjivo, konfederalni element u našem federalizmu (kakav se ne javlja ni u jednoj federaciji)” (Jovičić, 1985, p. 41). Drugo, jugoslovenske republike i pokrajine su raspolagale „širokim ovlašćenjima kako u normativnoj sferi, tako i uopšte u određivanju i sprovođenju politike zajednice u pitanju i usmeravanju društvenog razvoja u njoj” (Jovičić, 1985, p. 41).

Iz navedenih stavova naših najuglednijih teoretičara nedvosmisleno proizlazi zaključak da su svi oni jugoslovenski federalizam smatrali hibridom federacije i konfederacije, pri čemu su u većoj ili manjoj meri isticali da konfederalni elementi pretežu nad federalnim, uopšte ne uzimajući u svojim analizama u obzir teorijski koncept konsocijativne demokratije.

4. Lijphartov teorijski koncept konsocijativne demokratije i njegova primena u savremenim federacijama

Teoriju o konsocijativnoj demokratiji je razvio Arend Lijphart, koji je smatrao da je konsocijacija ključan mehanizam za saniranje problema u heterogenim, a posebno višenacionalnim društvima. On taj koncept nije idealizovao, ali je smatrao da je u pitanju najbolji oblik demokratije koji se može ostvariti u realnosti (Lijphart, 1977, p. 48). Suština spajanja federalizma i konsocijacije je u tome što se federalizam fokusira na teritorijalnu raspodelu vlasti u višenacionalnoj državi, dok konsocijativni elementi obezbeđuju učešće manjinskih naroda u donošenju odluka na centralnom nivou (Keil, 2013, p 36).

Prema Lijphartovoj teoriji konsocijativne demokratije (Lijphart, 2002, pp. 38-39), ona ima četiri obeležja (elementa): podelu izvršne vlasti obrazovanjem takozvanih velikih koalicija, uzajamni veto, proporcionalnost i grupnu autonomiju. Prvo obeležje konsocijativne demokratije, podela centralne izvršne vlasti putem formiranja velikih koalicija, znači da organi kolegijalne egzekutive treba

da budu sačinjeni od predstavnika svih relevantnih nacionalnih zajednica i njihovih političkih stranaka, jer je to način da se međusobno kontrolišu, uz zabranu da veće i jače grupe povređuju interese manjih i slabijih, što se postiže konsenzusom u donošenju odluka. Drugo obeležje konsocijativne demokratije je pravo uzajamnog veta, takozvano negativno pravilo manjine, koje služi da zaštiti manjinske grupe i njihove interese i daje im potpuno jemstvo političke zaštite. Uprkos tome što upotreba veta može da dovede do blokade institucija, Lijphart smatra da je ta opasnost samo potencijalna jer je veto uzajaman i nijedna grupa ga ne koristi nepromišljeno iz „straha od osвете” (Lijphart, 1977, pp. 36-37). Treći element konsocijativne demokratije je proporcionalnost, koja podrazumeva da javne funkcije i materijalna dobra budu raspodeljena prema brojnosti i snazi svake nacionalne, odnosno etničke grupe, to jest da sve grupe budu predstavljene u javnim službama prema brojnosti u ukupnom stanovništvu. Konačno, četvrti element konsocijativne demokratije je grupna autonomija, odnosno uspostavljanje najvećeg mogućeg stepena autonomije različitih etničkih zajednica „vršenjem vlasti manjine nad sobom samom u oblastima od isključivog manjinskog interesa” (Lijphart, 1977, pp. 36-37).

Savremene federacije u kojima su uspostavljeni mehanizmi konsocijativne demokratije su Švajcarska, Kanada, Belgija i Bosna i Hercegovina, pri čemu su u Švajcarskoj i Kanadi konsocijativni mehanizmi usvojeni u manjoj, a u Belgiji i Bosni i Hercegovini u značajno većoj meri.

Švajcarska i Kanada u svojim federalnim sistemima imaju samo pojedine elemente konsocijacije, koji se uglavnom odnose na njihove federalne organe egzekutive. U Švajcarskoj se primenjuje „magična formula”, prema kojoj u sastav sedmočlanog Saveznog saveta ulaze predstavnici najvećih političkih stranaka (tzv. velika koalicija), a najmanje dva pripadnika francuske jezičke zajednice i jedan pripadnik italijanske jezičke zajednice. Švajcarska „magična formula” obezbeđuje dobru jezičku i versku predstavljenost, a Savet odlučuje konsenzusom, pa nema mogućnosti da se povrede interesi bilo koje zajednice. Kada je reč o Kanadi, bipolarnoj federaciji u kojoj je uvek na jednoj strani frankofonski Kvebek a na drugoj ostalih devet anglofonskih provincija, u njoj su konsocijativni mehanizmi primenjeni u nešto manjoj meri. Ipak, 1959. godine nastala je ustavna konvencija prema kojoj se na funkciju šefa države (generalnog guvernera) naizmenično postavljaju pripadnici engleske i francuske jezičke zajednice, čime se uvažava etničko-jezička heterogenost u toj federaciji. Na taj način se u određenoj meri zadovoljava i načelo participacije federalnih jedinica u toj bipolarnoj federaciji jer im se omogućava da naizmenično imaju svog predstavnika na funkciji federalnog šefa države (Stanković, 2020, p. 187).

Kada je reč o Belgiji i Bosni i Hercegovini, smatra se da u tim federacijama konsocijativni mehanizmi u potpunosti prožimaju ustavne i političke sisteme, pa se u teoriji mogu pročitati i stavovi o tome da su njihovi sistemi vlasti konsocijativni.

U Belgiji postoje pravila o tome da sve javne službe, diplomatski kor i vojska budu sačinjeni tako da verno odražavaju jezičku, odnosno nacionalnu strukturu belgijskog stanovništva (dominantne grupe u Belgiji su Flamanci i Valonci, odnosno pripadnici holandskog i francuskog jezika, uz postojanje nemačke jezičke manjine). Belgijske nacionalne i jezičke grupe su obično u sukobu, pa se i federalizam zasniva na konfrontaciji (Delpérée, 2000, p. 390). Mehanizmi zaštite frankofonske manjine na federalnom nivou su paritetni sastav federalne vlade (Swenden, 2006, p. 258) i dve procedure u kojima se jezičke grupe javljaju kao subjekti u zakonodavnom odlučivanju u federalnom parlamentu – postupak sa „zvonom na uzbunu” (grupni veto) i donošenje takozvanih specijalnih zakona. Imajući u vidu da se belgijsko „zvono na uzbunu” (*sonnette d’alarme*) za nekoliko decenija postojanja oglasilo svega dva puta (1985. i 2010. godine), mogu se izvesti dva zaključka: prvi, u obema grupama postoji visok nivo odgovornosti za najznačajnija državna pitanja i drugi, belgijska vlada je postala stvarni centar političke vlasti, pa ne dozvoljava da se eventualni sukobi „prelivaju” na parlament.

Kada je reč o Bosni i Hercegovini, u njoj je usvojeno hibridno federalno-konfederalno uređenje, koje je preuzelo izvesne odlike Ustava SFRJ iz 1974. godine, kojima su pridodati i značajni elementi konsocijacije. Konfederativni elementi federalizma u Bosni i Hercegovini su: 1) zasnovanost na međunarodnom ugovoru, jer je važeći ustav te državne zajednice deo Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine; 2) jednoglasno odlučivanje u političkim organima Bosne i Hercegovine, budući da se u federacijama po pravilu primenjuje većinsko načelo, a obavezni konsenzus je jedno od osnovnih obeležja konfederacije; 3) načelo participacije dovedeno do krajnjih granica, uključujući i organizaciju šefa države, koji je kolegijalni organ (slično organizovan kao u Ustavu SFRJ iz 1974); 4) autonomija entiteta (Republike Srpske i Federacije BiH) koja prevazilazi standarde postavljene u klasičnim federacijama; 5) nepostojanje sudske vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, budući da je karakteristika federacija da imaju sve tri vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudsku); 6) specijalne i paralelne veze entiteta sa susednim državama (Srbijom i Hrvatskom) i dr. Kako navodi Zarije Seizović (2012, p. 30), „Bosna i Hercegovina, pravno-politički i et(n)ički pocijepana, podvrgnuta je artifičijelnoj državno-pravnoj i političkoj reanimaciji pod patronatom međunarodne zajednice, čime je, samo prividno, ponovo integrirana, ali ovoga puta u oblik bizarne državne tvorevine – jedna država, dva entiteta, tri naroda, koju čine jedna ‘republika’ i jedna ‘federacija’“.

Pored konfederalnih elemenata, u Bosni i Hercegovini postoje značajni elementi konsocijacije (Golić, 2020, p. 27), budući da Ustav Bosne i Hercegovine već u preambuli navodi da su Srbi, Hrvati i Bošnjaci (Muslimani) konstitutivni narodi, što je glavni mehanizam zaštite nacionalnih interesa tri naroda između kojih je

prethodno vođen građanski rat. U političkom sistemu Bosne i Hercegovine je uspostavljena razlika između kolektivnog identiteta konstitutivnih naroda i individualnih identiteta građana Bosne i Hercegovine. Drugim rečima, Ustav Bosne i Hercegovine razlikuje konstitutivne narode i „ostale”, koji podrazumevaju sve one koji se ne deklarišu kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda, a zatim potanko uređuje institucije koje čine konstitutivni narodi, gde se čak ni formalno ne pominju „ostali” – Parlamentarnu skupštinu i Predsedništvo Bosne i Hercegovine. U tim organima je predviđen postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda, što je ključno obeležje konsocijativne demokratije. Zanimljivo je da se povodom određenih pitanja (npr. članstva u NATO paktu) predlaže sprovođenje referenduma (Vranješ, 2023, p. 265), ali takvo odlučivanje ne bi bilo u skladu sa principima konsocijacije.

U sve četiri navedene federalne države u kojima funkcionišu konsocijativni mehanizmi, a naročito u Belgiji i Bosni i Hercegovini, politički i ustavni sistemi su uspostavljeni na taj način da su odgovarajuće društvene grupe (nacionalne, jezičke) nosioci značajnih prava i da u okviru centralnih federalnih organa mogu staviti veto na odluke koje bi štetile njihovim interesima. Nosioci takvih prava u konsocijativnim sistemima moraju biti nacionalne, odnosno jezičke grupe, a ne federalne jedinice, budući da federalne jedinice po pravilu nemaju potpuno etnički i jezički homogeno stanovništvo.

5. Jugoslovenski federalizam i konsocijativna demokratija

Nakon što su izložena osnovna obeležja jugoslovenskog federalizma prema Ustavu iz 1974. godine i osnovne postavke Lijphartove teorije o konsocijativnoj demokratiji, neophodno je ta dva fenomena dovesti u vezu, odnosno ispitati da li se i u kojoj meri jugoslovenski federalni model može uklopiti u Lijphartove teorijske kalupe. Stoga će u nastavku ovog odeljka norme Ustava iz 1974. godine biti „provučene” kroz četiri Lijphartova merila konsocijativne demokratije.

Prvo obeležje konsocijativne demokratije je podela izvršne vlasti putem formiranja takozvane velike koalicije, što podrazumeva da u centralnim organima savezne egzekutive treba da budu zastupljene sve relevantne političke stranke koje zastupaju interese svih relevantnih nacionalnih zajednica, a u cilju međusobne kontrole. U socijalističkoj Jugoslaviji tako nešto je bilo nemoguće, i to iz dva glavna razloga. Prvo, u Jugoslaviji je postojao jednopartijski sistem, pa je bilo nemoguće da u sastavu savezne egzekutive budu predstavljene različite političke stranke. Na ovom mestu treba primetiti i da kada je zabranjeno postojanje više stranaka, ne može biti govora o bilo kakvoj demokratiji, a posebno o konsocijativnoj. Drugo,

predstavници koji su bili u sastavu saveznih organa nisu predstavljali relevantne nacionalne grupe, već federalne jedinice (republike i pokrajine) iz kojih su dolazili. Dakle, osnov predstavljanja u okviru kolegijalnih saveznih organa egzekutive nije bila pripadnost nacionalnim (etničkim) zajednicama, već pripadnost republikama i pokrajinama, koje su većinom bile multietničke (SR Bosna i Hercegovina, SR Hrvatska, SR Srbija, SR Makedonija, SAP Vojvodina, SAP Kosovo...). Drugim rečima, budući da većina federalnih jedinica nije imala etnički homogeno stanovništvo, nije moglo biti govora o predstavljanju nacionalnih grupa, već država članica federacije kao takvih. A to je karakteristika konfederacije, a ne konsocijacije. Stoga je jasno da jugoslovenski federalni sistem nije ispunjavao prvi kriterijum konsocijativne demokratije jer nije uspostavio ni konsocijaciju ni demokratiju.

Drugo obeležje konsocijativne demokratije je uzajamni veto u donošenju odluka. To „negativno pravilo manjine” treba da služi zaštiti vitalnih nacionalnih interesa svake od relevantnih nacionalnih grupa. Ustav SFR Jugoslavije iz 1974. je kao osnovni način za donošenje odluka u saveznom organima predvideo jednoglasnost svih republika i obe pokrajine, odnosno „usaglašavanje stavova” između njih. Stoga je svaka republika i pokrajina imala pravo veta u odlučivanju na saveznom nivou. Ali, opet, titulari prava veta u odlučivanju nisu bile nacionalne grupe, već federalne jedinice, što nije obeležje konsocijacije već konfederacije. Osim toga, na samom kraju postojanja SFR Jugoslavije, ispostavilo se da pravo uzajamnog veta u donošenju najvažnijih odluka suštinski nije postojalo, pa su se četiri republike otcepile od Jugoslavije jednostranim odlukama, uprkos tome što je čl. 5 Ustava SFRJ iz 1974. godine predviđao da se granice SFRJ ne mogu menjati bez saglasnosti svih republika i pokrajina. Jednostrano otcepjenje od SFR Jugoslavije je posebno bilo sporno u SR Bosni i Hercegovini, u kojoj su postojala tri konstitutivna naroda – Srbi, Hrvati i Muslimani, od kojih nijedan nije imao apsolutnu većinu, pri čemu se srpski narod izričito protivio otcepljenju, iz čega je jasno da u toj republici nije postojao nikakav uzajamni veto, a samim tim ni konsocijacija. Sporna je bila i odluka SR Hrvatske da se otcepi, jer su u toj republici Srbi činili preko 12 odsto stanovništva, što takođe ukazuje da tamo nije postojala konsocijacija, jer nisu sve relevantne etničke grupe kao takve učestvovala u odlučivanju. Dakle, ni u SR Hrvatskoj nije postojalo pravo uzajamnog veta, uprkos tome što je SR Hrvatska u svojim posleratnim ustavima bila definisana kao država hrvatskog i srpskog naroda. Na primer, Ustavom SR Hrvatske iz 1974. godine, ona je bila definisana na sledeći način: „Socijalistička Republika Hrvatska je nacionalna država hrvatskog naroda, država srpskog naroda u Hrvatskoj i država drugih naroda i narodnosti koje u njoj žive” (čl. 1, st. 2). Takva definicija države nije bila praćena odgovarajućim institucionalnim mehanizmima zaštite manjinskog srpskog naroda. Stoga je sasvim jasno da u SFR Jugoslaviji nije postojalo pravo uzajamnog veta onako kako to zahtevaju mehanizmi konsocijativne demokratije.

Treći element konsocijativne demokratije je proporcionalnost, koja podrazumeva da sve javne funkcije i materijalna dobra budu raspodeljeni prema brojnosti i snazi svake nacionalne zajednice, odnosno da sve grupe budu predstavljene u javnim službama prema brojnosti u ukupnom stanovništvu. Prema Ustavu SFR Jugoslavije iz 1974. godine, nije postojala proporcionalnost nacionalnih grupa, već strogi paritet republika i pokrajina u savezним organima. Dakle, prvo, u javnim službama nisu bile predstavljene nacionalne grupe, već federalne jedinice (republike i pokrajine) i drugo, njihovo predstavljanje nije bilo srazmerno brojnosti u ukupnom stanovništvu, već su bile predstavljene potpuno jednako, na paritetnoj osnovi, bez obzira na brojnost u ukupnom stanovništvu. Sve su to obeležja konfederacije, a ne konsocijacije.

Konačno, četvrto obeležje konsocijativne demokratije je grupna autonomija, odnosno uspostavljanje najvećeg mogućeg stepena autonomije relevantnih nacionalnih zajednica tako što će manjina sama vršiti vlast u sferama od isključivog manjinskog interesa. Iako na prvi pogled može delovati da je pet jugoslovenskih konstitutivnih naroda imalo autonomiju tako što je dobilo „svoje” federalne jedinice, realnost je bila drugačija. Većina jugoslovenskih republika imala je višenacionalni sastav, pa je većinska nacija u svakoj od njih zapravo bila u poziciji da majorizuje manjinske nacionalne grupe. Osim toga, autonomne pokrajine, koje su postojale samo u SR Srbiji, nisu bile formirane prema kriterijumu zaštite manjinskih nacionalnih grupa. Dok je na SAP Kosovu većinsko stanovništvo bilo albansko, pa se može reći da je autonomija tamo bila uspostavljena iz etničkih razloga, u SAP Vojvodini je dominantna većina stanovništva pripadala srpskom nacionalnom korpusu, kao i u SR Srbiji (čiji deo je prema Ustavu bila SAP Vojvodina), pa je jasno da razlog uspostavljanja autonomije u SAP Vojvodini nije bio etnički, već istorijski, privredni, politički ili neki drugi. Takođe, slični oblici autonomije za manjinske nacionalne grupe u SFR Jugoslaviji nisu postojali van SR Srbije (npr. za Srbe u SR Hrvatskoj ili Albance u SR Makedoniji), iako su za to postojali makar jednako značajni razlozi kao za formiranje dvaju pokrajina na teritoriji SR Srbije. Stoga se može konstatovati da grupna autonomija prema Ustavu SFR Jugoslavije nije postojala, već je postojala državnost federalnih jedinica (republika i pokrajina), u kojima je većinska nacija po pravilu imala mogućnost majorizacije manjinske nacionalne grupe. U tom smislu, jugoslovenski federalni sistem je u suštini bio negacija konsocijacije.

Na osnovu svega rečenog, može se zaključiti da Ustav SFR Jugoslavije iz 1974. godine nije poznavao konsocijativnu demokratiju, jer nije sadržao nijedan od četiri elementa koja sačinjavaju taj koncept.

Činjenica je, međutim, da se federalni model Bosne i Hercegovine, koji je očigledno u velikoj meri preuzeo rešenja jugoslovenskog Ustava iz 1974. godine, danas smatra konsocijativnim federalnim sistemom. Zbog toga je važno naglasiti

da između bosanskohercegovačkog i jugoslovenskog političkog sistema postoje dve ključne razlike. Prvo, glavni osnov federalne participacije u saveznim organima u SFR Jugoslaviji bile su republike i pokrajine, dok se participacija u Bosni i Hercegovini primarno zasniva na pripadnosti konstitutivnim narodima (Srbi, Hrvati i Bošnjaci – Muslimani). U tom smislu, u Bosni i Hercegovini, za razliku od Jugoslavije, danas postoji konsocijacija, jer su u zajedničkim organima Bosne i Hercegovine predstavljene društvene grupe, to jest konstitutivni narodi. Drugo, u SFR Jugoslaviji je postojao jednostranački sistem, dok u Bosni i Hercegovini postoji višestranački sistem, zasnovan na izborima. U tom smislu, može se reći da u Bosni i Hercegovini postoji demokratija, ako se taj oblik političkog režima pojednostavi u tolikoj meri da se demokratskom može smatrati država u kojoj postoje slobodni višestranački izbori.

6. Zaključak

Jugoslovenski federalizam, koji je uspostavljen tokom i nakon Drugog svetskog rata, na početku je imao centralizovan oblik, ali je tokom decenija sve više decentralizovan, da bi poslednji ustav socijalističke Jugoslavije, Ustav SFRJ iz 1974. godine uspostavio državno uređenje na samoj granici između federacije i konfederacije. Tim ustavom je bilo gotovo sasvim ukinuto načelo suprematije federacije, dok je načelo participacije izvedeno do krajnjih granica u svim saveznim organima (uključujući čak i Ustavni sud SFRJ), a načelo autonomije federalnih jedinica je bilo toliko široko postavljeno da su se jugoslovenske republike (i pokrajine) s vremenom zaokružile kao autarkične nacionalne „države”. Savezni organi su odluke mogli donositi samo konsenzusom, pa je svaka republika i pokrajina imala pravo veta u saveznom odlučivanju, zbog čega je Savezna skupština imala karakter konfederalne diete, a savezni ustav obeležja konfederalnog ugovora.

Jugoslovenska ustavnopravna i politička književnost tog vremena se nedvosmisleno izjasnila o pravnoj prirodi federalnog uređenja uspostavljenog Ustavom SFRJ iz 1974. godine, ispravno smatrajući da je reč o hibridnom modelu federalizma, koji je na samoj granici između federacije i konfederacije.

U novijoj literaturi se, međutim, katkad može pročitati i mišljenje da je socijalistička Jugoslavija prema Ustavu iz 1974. godine imala oblik „socijalističke konsocijacije”. Ipak, nakon dovođenja ustavnopravnih normi iz Ustava SFRJ iz 1974. godine u vezu sa Lijphartova četiri elementa konsocijativne demokratije, jasno se može utvrditi da socijalistička Jugoslavija nije zadovoljavala nijedan od njih, pre svega iz razloga što su nosioci prava na odlučivanje u jugoslovenskim saveznim organima bile republike i pokrajine. S druge strane, glavni subjekti koji odlučuju u

konsocijativnoj demokratiji su različite društvene (etničke ili jezičke) grupe, koje su nosioci odgovarajućih prava, a ne federalne jedinice kao države članice federacije. Kada federalnim jedinicama, koje pri tome imaju heterogen etnički sastav, u federaciji pripadaju prava veta, nulifikacije ili secesije, kakav je slučaj bio u SFR Jugoslaviji, onda su to čisti konfederalni elementi u federalnom uređenju. Štaviše, tako uspostavljen (kon)federalni sistem je zapravo suprotnost konsocijativnoj demokratiji i njena negacija, jer omogućava da većinska etnička grupa u svakoj od federalnih jedinica u potpunosti nadjača i nadglasa relevantne manjinske grupe.

Literatura

- Caca, Đ. 1985. Socijalistička republika – ustavna koncepcija i praksa. U: Marković, R. (ur.), *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ – ustavna koncepcija i praksa*. Kragujevac: Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetožar Marković” u Kragujevcu, pp. 108-116.
- Delpérée, F. 2000. *Le droit constitutionnel de la Belgique*. Bruxelles – Paris: Bruylant.
- Đorđević, J. 1985. Ustavni koncept društveno-političkih zajednica i njihova praksa. U: Marković, R. (ur.), *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ – ustavna koncepcija i praksa*. Kragujevac: Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetožar Marković” u Kragujevcu, pp. 17-20.
- Golić, D. 2020. Kolektivni šef države i sistem vlasti – bosanskohercegovačka rešenja u svetlu uporednog prava. *Strani pravni život*, 64(2), pp. 27-42.
- Jovičić, M. 1985. Oblici teritorijalne decentralizacije državne vlasti – teorijski i uporednopravni aspekti. U: Marković, R. (ur.), *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ – ustavna koncepcija i praksa*. Kragujevac: Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetožar Marković” u Kragujevcu, pp. 29-45.
- Keil, S. 2013. *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*. Surrey – Burlington: Routledge.
- Košutić, B. 1985. Odnosi između federacije, republika i pokrajina u oblasti zakonodavstva. U: Marković, R. (ur.), *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ – ustavna koncepcija i praksa*. Kragujevac: Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetožar Marković” u Kragujevcu, pp. 205-220.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies (A Comparative Exploration)*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijphart, A. 2002. The Wave of Power-Sharing Democracy. In: Reynolds, A. (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 37-54.
- Lukić, R. 1985. Vrste društveno-političkih zajednica (oblici državnog uređenja). U: Marković, R. (ur.), *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ*

- *ustavna koncepcija i praksa*. Kragujevac: Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetozar Marković” u Kragujevcu, pp. 21-28.
- Mijanović, G. 1985. Odnosi između društveno-političkih zajednica. U: Marković, R. (ur.), *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ – ustavna koncepcija i praksa*. Kragujevac: Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetozar Marković” u Kragujevcu, pp. 82-99.
- Seizović, Z. 2012. Pravno-politički uzroci etno-mobilizacije. U: Aganović, A. & Gavrić, S. (ur.), *Politička participacija u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, pp. 11-37.
- Sokol, S. 1985. Federalizam – ustavni model i društvena zbilja. U: Marković, R. (ur.), *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ – ustavna koncepcija i praksa*. Kragujevac: Centar za marksističko obrazovanje Univerziteta „Svetozar Marković” u Kragujevcu, pp. 100-107.
- Stanković, M. 2020. *Preobražaji federalne države – deset rasprava o promjenjenoj prirodi i suštini federalizma*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Swenden, W. 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe – A Comparative and Thematic Analysis*. Basingstoke – New York: Palgrave Macmillan.
- Vladislavljević, N. 2018. Demokratija i konsocijacija u pluralnim društvima posle rata. U: Ćurak, N. & Brand, J. (ur.), *Politike izgradnje mira u regionu: opterećenja prošlosti i vizije budućnosti*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka i Forum ZFD, pp. 82-97.
- Vranješ, N. 2023. Politički i pravni izazovi Republike Srpske u pristupanju Bosne i Hercegovine NATO savezu. *Strani pravni život*, 67(2), pp. 251-270.

Pravni izvori

- Ustav FNR Jugoslavije. *Službeni list FNR Jugoslavije*, br. 10/1946.
- Ustav SFR Jugoslavije. *Službeni list SFR Jugoslavije*, br. 9/1974.
- Ustav SR Hrvatske. *Narodne novine SR Hrvatske*, br. 8/1974.
- Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i *Službeni glasnik BiH*, br. 25/2009 - Amandman I. Dostupno na <http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/annex4.asp>, 22. 10. 2024.

