



Поштовани господине Лилићу,

Познајући Ваш досадашњи ангажман и компетентност, част нам је замолити Вас да узмете учешће у раду саветовања на тему

**САВЕЗНА ДРЖАВА ЈУГОСЛАВИЈА - ПРОБЛЕМИ И МОГУЋА РЕШЕЊА,**

које организује Фонд "Љуба Давидовић", у сарадњи са Политичким саветом Демократске странке.


Саветовање ће се одржати у уторак, 25. јуна 1996. године, са почетком у 11 сати у Аеро-клубу, Узун Миркова 4.

Молимо Вас да припремите саопштење о овој теми на 2, највише 3 странице, које би било објављено у публикацији по завршетку скупа.

У прилогу Вам достављамо текст о савезној држави, чија је искључива сврха подстицај расправе.

Молимо Вас да своје учешће потврдите Душици Анђелковић, секретару Фонда "Љуба Давидовић", на телефон 32-23-947.

Др Бошко Мијатовић  
Председник  
Политичког савета  
Демократске странке

  
Др Светлана Стипчевић  
Директор  
Фонда "Љуба Давидовић"  
Демократске странке

Београд, 14. јун 1996.  
бр: 287-10

## САВЕЗНА ДРЖАВА ЈУГОСЛАВИЈА

Политичка и економска ситуација у земљи и проблеми у функционисању савезне државе, уз чињеницу да у овој години предстоје савезни избори, постављају на дневни ред проблеме текућег функционисања наше федерације, али и питање њеног карактера, односно уставног облика.

### 1.

Уставно уређење СР Југославије не даје основа за уверење да ће федерална држава бити стабилна и да ће добро функционисати. Основни проблем потиче из веома велике разлике у величини двеју република чланица, из чега проистиче деликатност успостављања равнотеже између начела равноправности република и начела равноправности грађана на савезном нивоу. Та равнотежа није нађена у важећем "жабљачком" уставу СРЈ, што води незадовољству и грађана и руководства федералних јединица.

Устав СРЈ садржи неке конфедералне елементе (мада мање него Устав СФРЈ): република одлучује о свему што није пренето у надлежност федерације; међународни субјективитет република; могућност вета република на неке промене савезног устава; нужност двотрећинске већине приликом доношења неких закона, што је практично вето; постоји диспропорционална заступљеност република у већу грађана, са привилегијом датом Црној Гори; надлежност савезне скупштине само за основе битних закона (пореских, својинских и радних односа итд) и слично. А нестабилност конфедерација и држава са значајним конфедералним елементима је ноторна чињеница.<sup>1</sup>

Такође, постојећим уставним решењима у савезној држави и републикама чланицама унета је једна фундаментална неусклађеност - на савезном нивоу политички систем је парламентаран, са јаком владом (канцеларски), док је на нивоу република чланица (полу)председнички - што укида јединство уставног система земље и ремети потребну складност политичког система.

Због одсуства аутоматских или ефикасних система за решавање спорова, односно за медијацију супротстављених интереса, нужност сталног преговарања двеју република о широком спектру важних ствари неминовно доводи у питање опстанак савезне државе. Постављање питања опстанка федерације може бити и тактички потез, али то мало по мало ипак доводи у питање њену егзистенцију.

Штавише, и име савезне државе је спорно. Многи сматрају да би

---

<sup>1</sup> Присетимо се случаја Чешке и Словачке: пред распад Чехословачке, Словачка је нудила Чешкој конфедерацију; Чешка није пристала, већ је предлагала, ефикасности ради, или чврсту федералну државу или разлаз; Словачка је изабрала независност.

боље било да се она зове Србија и Црна Гора.

## 2.

Поред лоших особина уставног система, велики проблем чини неусклађености и правног поретка и праксе са датим уставним системом. Наиме, наша савезна држава не функционише како је федералним уставом предвиђено - републике воде царинске ратове, регулишу послове из савезне надлежности својим актима савезна влада је укинута као политички чинилац, мада је по уставу СРЈ она функционално доминантан политички орган у земљи итд.

Ни после четири године постојања, савезна држава још није уставно-правно до краја конституисана, јер нису усклађени уставни федералних јединица са уставом савезне државе. Заправо, устав Црне Горе, донет после савезног, углавном је усклађен, мада садржи одредбе које уносе конфедералне елементе у савезну државу (присвојено право на склапање међународних уговора). Но, устав Србије, донет пре савезног, и даље је у битном нескладу са њим (на пример, Србија може сама објавити рат). Неспремност руководства Србије да прилагоди устав Србије савезном може да значи њено уверење да ни СРЈ неће трајати дуго и да је потребно имати устав који је примењив и у време распада ове савезне државе.

Конституисање савезне државе није довршено ни у законодавној сфери, а доношење кључних закона из таквих области као што су спољни и унутрашњи послови, економија, одбрана и тако даље стално се одлаже или се нека од тих питања регулишу републичким законодавством или просто праксом, што у условима фактичке блокаде рада Савезне скупштине само даље умножава и продубљује већ постојеће разлике и спорове. Тако сада у великој мери на савезном нивоу важи законодавство непостојеће државе Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, које је умногоме застарело и не одговара промењеним околностима.

Уставном и, уопште, правном несређеношћу створена је ситуација у којој многе битне државне, економске, спољнополитичке и унутрашње функције сада врши председник једне федералне јединице - Републике Србије - мада по савезном уставу припадају савезној држави. Наиме, конфедералан и дисфункционалан карактер савезне државе руководство Србије покушава да компензује неформалним путем, преузимајући на себе одлучивање о многим федералним пословима. То, опет, изазива незадовољство у Црној Гори, које води њеном затварању и још више поткопава савезну државу, и тако у круг.

СР Југославија је фактички асиметрична федерација, а због појединачних интереса и одсуства политичке воље да се савезни устав, такав какав је, примени у пракси. Та асиметричност већ води даље у конфедерализацију савезне државе, па СР Југославија све више постаје "једна земља са два система". Тежња за доминацијом на једној страни подстиче сепаратизам на другој, унитаризам на једној порађа сецесионизам на другој страни. Наставак оваквог неконтролисаног процеса, уз блокаду савезног парламента и парламентарног живота, води у даље озбиљне проблеме и ситуације који не могу никако бити у интересу грађана и народа СРЈ, Србије и Црне Горе. Досадашње одсуство

политичке воље да се ова питања решавају јавно и демократски, настојања да се све то реши само између две владајуће странке у две федералне јединице - у најмању руку забрињава.

У Србији многи закони нису усклађени са републичким уставом, донетим још 1990. године, тако да још увек важе значајни делови законодавства Социјалистичке Републике Србије. Штавише, влада Србије својим уредбама потпуно противуставно регулише материју која би се морала решавати законима, донетим у скупштини, а не обичним уредбама владе (на пример, пореска проблематика). Још горе, влада Србије својим уредбама регулише и материју из надлежности савезне владе (на пример, прописана је сагласност владе Србије за увоз и извоз појединих привредних грана).

На жалост, готово је извесно да под садашњим режимом неће бити могуће уредити односе у савезној држави на добар начин, а по демократској процедури.

### 3

Шта ће бити са савезном државом Југославијом? Погледајмо могућности решавања садашње уставне кризе:

- \* распад савезне државе,
- \* дуготрајна уставна и политичка криза и даља конфедерализација савезне државе,
- \* постепено уређивање правног поретка (усклађивање устава и законодавства са савезним уставом),
- \* реформа уставног уређења СРЈ у правцу јачања савезне државе,
- \* претварање савезне у унитарну државу (евентуално регионализовану или асиметричну).

На жалост, није сигурно да ће блискост народа Србије и Црне Горе успети да надвлада центрифугалне тенденције. У СР Југославији поједине политичке снаге имају врло различит приступ савезној држави, што доприноси њеној дестабилизацији. Са једне стране стоје снаге сепаратизма, са друге снаге хегемоније, док трећу групу чине политичке снаге које су за заједничку државу и њено уређење на начелима добровољности и ефикасности.

Могуће компоненте једног реалистичног политичког програма:

- # ненасилност, добровољност,
- # ефикасност функционисања заједничке државе,
- # усклађивање правног система и политичке праксе са важећим уставним моделом (у кратком року),
- # побољшање савезног уставног модела (у средњем року).

Две су претпоставке за успешну реформу федерације: прво, либерализација и демократизација поретка, што би смањило улогу и важност државе, тако да би и страсти око расподеле надлежности изгубиле на значају и популарности; и друго, промена владајућег режима, који својом саможивошћу и занемаривањем интереса грађана, државе и народа уништава све што дотакне, па и савезну државу.