

PRIMJENA FEDERALNOG NAČELA
I POUKE USTAVNE REFORME 1971.

Nakladnici

PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
CENTAR ZA DEMOKRACIJU I PRAVO
»MIKO TRIPALO«

Za nakladnike

PROF. DR. SC. JOSIP KREGAR
PROF. DR. SC. VLADO PULJIZ

Urednik nakladničke djelatnosti

PROF. DR. SC. IGOR GLIHA

Lektura

VESNA RADAKOVIĆ-VINCHIERUTTI

Korektura

VESNA BARTAKOVIĆ

Recenzenti

PROF. DR. SC. IVAN ŠIMONOVIĆ
DOCENT DR. SC. SLAVEN RAVLIĆ

Rješenje korica

BORIS LJUBIČIĆ

Tisak

SVEUČILIŠNA TISKARA d.o.o., ZAGREB

PRIMJENA FEDERALNOG NAČELA I POUKE USTAVNE REFORME 1971.

Urednik

Prof. dr. sc. Branko Smerdel



**Centar za
demokraciju
i pravo
Miko Tripalo**

Zagreb, 2007.

ISBN 978-953-270-004-6

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 639393.

Objavljivanje ove knjige pomogli su
ZAKLADA HAZU,
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I ŠPORTA,
GENERALTURIST
i PODRAVKA

Sadržaj

Prof. dr. sc. BRANKO SMERDEL	
Predgovor	7

I. TEORIJA FEDERALIZMA I USTAVNE REFORME 1971.

STJEPAN MESIĆ (Predsjednik Republike Hrvatske): Uvodna riječ Stjepana Mesića, Predsjednika Republike Europa i Hrvatska: aktualnosti federalnog načela	13
Prof. dr. sc. BRANKO SMERDEL (Pravni fakultet, Zagreb i Centar »Miko Tripalo«): Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme iz 1971 ..	17
Prof. dr. sc. ARSEN BAČIĆ (Pravni fakultet, Split): Politička gramatika federalizma i hrvatsko iskustvo	39
Akademik DUŠAN BILANDŽIĆ Zašto Srbija nije prihvatila federalizam?	59
Prof. dr. sc. ZVONIMIR LAUC (Pravni fakultet, Osijek): Ustavna revizija iz 1971. – kauzalni i teleološki aspekti	63
Doc. dr. sc. ROBERT PODOLNJAK (Pravni fakultet, Zagreb): Federalizam u bivšoj Jugoslaviji i Europskoj uniji Dodirne točke u federalnim načelima i institucionalnoj strukturi	87

Prof. dr. sc. SMILJKO SOKOL (Pravni fakultet, Zagreb): Federalistička ideja od Hrvatskog proljeća 1971. do restrukturiranja Europske unije.....	139
Prof. dr. sc. SINIŠA TATALOVIĆ (Fakultet političkih znanosti, Zagreb): Federalizam i civilno-vojni odnosi u Hrvatskom proljeću 1971.	145

II. TRADICIJA I PERSPEKTIVE FEDERALIZMA

Prof. dr. sc. IGOR DEKANIĆ (Rudarsko-geološko-naftni fakultet, Zagreb): Globalizam, federalizam i dominacija na početku XXI. stoljeća i demokratizacija Hrvatske	167
Prof. dr. sc. DALIBOR ČEPULO (Pravni fakultet, Zagreb): Josip Pliverić, Georg Jellinek i »Državni fragmenti« – protekla iskustva i suvremeni poticaj.....	185
Doc. dr. sc. MARIO JELUŠIĆ (Pravni fakultet, Zagreb): O evoluciji ideje federalizma u hrvatskih ustavnih teoretičara ...	189
Prof. dr. sc. SINIŠA RODIN (Pravni fakultet, Zagreb): Hrvatska i Europska unija – priča o dva diskursa.....	205
Doc. dr. sc. MLADEN VEDRIŠ (Pravni fakultet, Zagreb): Hrvatski ekonomski interesi	215
DARIO ČEPO (Leksikografski suradnik u Leksikografskom zavodu »Miroslav Krleža«) Elementi federalnog načela integracije Europske unije.....	219
DARIO ČEPO Kazalo imena i pojmova	233

Predgovor

Knjiga sadrži priloge iznesene na znanstvenom skupu koji je održan na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 4. veljače 2007. godine, prigodom obilježavanja 35. obljetnice Hrvatskog proljeća i 80. obljetnice rođenja Mike Tripala.

Namjera organizatora bila je tim povodom potaknuti obnovu znanstvene rasprave o primjeni federalnog načela koja je, usprkos dugoj i slavnoj tradiciji, tijekom posljednjih godina neopravdano zanemarena u hrvatskoj znanstvenoj, stručnoj i političkoj javnosti. Zanemarivanje teme federalizma, u najrazličitijim oblicima njegove primjene, držimo neopravdanim zbog njezine važnosti i aktualnosti u suvremenoj Europi i svijetu, te zbog aktualnosti problema koje primjena federalnog načela otvara za Republiku Hrvatsku. Sintagmom »primjena federalnog načela«, prihvaćenom u važnijem dijelu moderne teorije federalizma, koristimo se da bismo naglasili kako je pri uređivanju odnosa u složenim političkim zajednicama pogrešno polaziti od »autentičnih« ili »čistih« modela, a posebno od izjednačavanja s federativnom državom, na što bi čitatelja pogrešno mogao usmjeriti termin »federalizam«.

Federalno načelo, kao princip udruživanja političkih zajednica na ravnopravnim osnovama, usmjeren je na uspostavljanje jedinstva u određenim funkcijama zajednice uz očuvanje identiteta i samostalnosti udruženih političkih zajednica. On povijesno uključuje vrlo različite oblike uređenja odnosa unutar složenih zajednica, među kojima je federativna država samo jedan od takvih oblika (pa i nju nalazimo primijenjenu u različitim inačicama institucionalnih rješenja). Iz federalnog načela izvode se ustavno institucionalni sklopovi političkog odlučivanja, provedbe i nadzora, usmjereni na omogućavanje održiva

razvoja, riječima tvoraca europskih integracija »mira i napretka«, u složenim i unutar sebe podijeljenim političkim zajednicama. Složenost posebnih situacija u kojima se ono primjenjuje zahtijeva smione inovacije umjesto okoštalih »čistih« teoretskih modela. Najbolji primjer takve teorijske inovacije, upravo »izuma« na području institucionalnog uređenja, ili drugim riječima »ustavne arhitekture«, je uspjeh u postupnom stvaranju Europske unije. Drugi primjer takve inovacije je daytonsko uređenje Bosne i Hercegovine. Pitanja donošenja ustavnog ugovora za Europsku uniju, kao i problemi trajnijeg uređenja Bosne i Hercegovine, pokazuju kako se radi o dinamičkim modelima koji zahtijevaju prilagodbe razvoju zajednica i demokratske reforme, a ne o konačnim i nepromjenjivim rješenjima.

Razumijevanje primjene i djelovanja federalnog načela aktualno je za Hrvatsku u procesu pridruživanja Europskoj uniji i ovdje valja znanstveno objasniti logiku složenih sustava utemeljenih na primjeni federalnog načela. Ono je aktualno i u pogledu unutrašnjeg uređenja odnosa u decentraliziranim unitarnim državama, to jest uređivanja sustava regionalizacije i lokalne samouprave. Od Španjolske do Velike Britanije, Belgije i Italije, razmatraju se različiti oblici primjene federalnog načela u obliku autonomija i regionalnih samouprava. U Hrvatskoj je niz pitanja iz tog područja još otvoren, a iskustva i rezultati znanstvenih istraživanja potisnuti su i zanemareni.

Obljetnice koje smo obilježili držimo izvrsnim povodom za obnovu i poticaj znanstvenog pristupa primjeni federalnog načela, posebno zato što je sam pokret Hrvatskog proljeća, u kojem je Miko Tripalo politički i stručno imao najistaknutiju ulogu, bio u svojoj biti federalizirajući i demokratizirajući te što su njegova stremljenja odrazila rješenja usvojena ustavnom reformom iz 1971. godine i, kasnije, temeljni koncept primjene federalnog načela u Ustavu SFRJ iz 1974. godine. Taj originalni koncept, primijenjen dakako u uvjetima tadašnjeg političkog vremena, jednim dijelom zamaskiran ideološkom terminologijom tog vremena koja se nije mogla izbjeći, bio je od ključnog značenja za osamostaljenje Republike Hrvatske, istodobno u pogledu organiziranja države sposobne za obranu od agresije, kao i međunarodnog priznanja te države.

Veliki pravni teoretičar Harold Berman napisao je kako čovječanstvo treba kročiti u budućnost takoreći natraške, stalno se okretati povijesnim iskustvima i učiti iz njih. Učenje iz iskustva i sistematizacija povijesnih iskustava, pozitivnih, negativnih i gorkih, kao što je hrvatsko iskustvo iz života u federativnoj državi, smatramo važnim za hrvatsku javnost u nužnom i poželjnom kretanju prema Europskoj uniji. Ono treba pridonijeti trezvenim umjesto ekscesivnim očekivanjima i realističnoj pripremi za život u složenoj državnoj i političkoj zajednici. Riječju, kao eurofili duboko smo uvjereni kako jedino realizam u pristupu može zajamčiti uspjeh hrvatskog uključivanja u Europsku uniju. Držimo da je većina sudionika u raspravi, čije rezultate sadrži ova knjiga, potvrdila široku utemeljenost takva pristupa pitanjima primjene federalnog načela u hrvatskoj znanstvenoj javnosti. Na raspravu smo pozvali široki krug ljudi od kojih smo očekivali kreativne priloge i zahvaljujemo svima koji su se odazvali priložima objavljenima u ovoj knjizi. Ova knjiga znači i trajni poziv za nastavak rasprave i obnovu znanstvenog i stručnog interesa za tu životno važnu tematiku.

Urednik
Prof. dr. sc. Branko Smerdel

*I. Teorija federalizma i
ustavne reforme 1971.*

Stjepan Mesić

Uvodna riječ Stjepana Mesića, Predsjednika Republike

EUROPA I HRVATSKA: AKTUALNOSTI FEDERALNOG NAČELA

Dopustite mi na početku da se zahvalim na pozivu za sudjelovanje u ovom znanstvenom skupu i da vam zaželim uspješan rad.

Tema o kojoj je riječ – Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971. – bit će na ovom skupu obrađena višedisciplinarno. Smatram, nasuprot nekim mišljenjima, da je ta tema vrlo važna, kako za razumijevanje događaja koji su prethodili uspostavi demokracije u Hrvatskoj i raspadu bivše države, tako u širem smislu i za razumijevanje današnjih procesa u Europi. Budući da Hrvatska intenzivno pregovara s institucijama Europske unije o punopravnom članstvu u tom savezu, iskustva koja imamo iz bivše države nisu za nas nevažna ni danas.

Kao što je poznato, federalistička misao u Hrvata dugo je prisutna. Ona se javila još u vrijeme Austro-Ugarske Monarhije. Nakon neuspjela pokušaja da se Hrvatska uspostavi kao trojna država, u kojoj bi Hrvati ostvarili veću samostalnost, može se reći da su s tom idejom hrvatski političari nakon Prvoga svjetskog rata uveli Hrvatsku u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, odnosno Kraljevinu Jugoslaviju. Jedan od najvećih protivnika praktično bezuvjetnog ulaska Hrvatske u novu državu, Stjepan Radić, poslije je najustrajnije zastupao federalističku ideju i federalno načelo, što je napokon dovelo do uspostave banovina u Kraljevini Jugoslaviji, odnosno Banovine Hrvatske. Međutim, skori početak rata i kod nas, zakočio je taj proces. Nasuprot uspostavi nesuverene kvislinške NDH, par-

tizanski pokret obnovio je ideju hrvatske države u sklopu buduće jugoslavenske federacije država. Tu je zamisao ostvario ZAVNOH kao predstavničko tijelo proglašenjem Federalne Države Hrvatske na Trećem zasjedanju 1944, što je bila pretpostavka za formiranje hrvatske Vlade 1945. u Splitu. Time je Hrvatska, koja je imala i svoj Glavni štab Narodnooslobodilačke vojske, istaknula bitne elemente državnosti. Tako se ideja državnosti, koju je hrvatski narod u raznim političkim i državnim zajednicama čuvao od 1102., sačuvala i u primjeni federalnog načela u bivšoj državi.

Ustavu iz 1974. prethodilo je važno razdoblje Hrvatskog proljeća, ali i proces jačanja političkih snaga u Sloveniji, Makedoniji i Srbiji koje su se zauzimale za jasnije definiranje položaja tadašnjih republika u Federaciji. Već nakon Brijunskog plenuma i sloma unitarističke koncepcije daljeg razvoja Jugoslavije, pitanje federalizma došlo je u prvi plan. Novo hrvatsko političko vodstvo, predvođeno Savkom Dabčević-Kučar i Mikom Tripalom, postavilo je tada pitanje o praktičnoj primjeni federalnog načela s obzirom na različite, često i proturječne interese republika, posebice s obzirom na odnos razvijenih i nerazvijenih republika. Jednako tako, postavilo se pitanje odnosa između republika, odnosno republičkih središta i centara moći u Beogradu, kako na razini saveznih državnih tijela, tako i na razini partijskih. To je dovelo do ustavnih amandmana 1970., koji su ojačali elemente državnosti Hrvatske unutar jugoslavenske federacije. Josip Broz - Tito u početku je podupro reformska nastojanja hrvatskih i drugih političara, ali je nakon pritisaka izvana, kao i iz dijelova partijskih struktura iz drugih republika i vojske, odustao od potpore, što je bio uvod u ostavke mnogih članova tadašnjega hrvatskoga političkog vodstva i obračun s tzv. hrvatskim nacionalizmom. Međutim, paradoksalno je da je dalji tijek političkih procesa, uz potporu Tita, doveo do toga da je u novi Ustav iz 1974. ugrađena ojačana državnost republika i omogućeno mirno razdruživanje jugoslavenske federacije.

Jasno je da je takvo shvaćanje federalnog načela u bivšoj Jugoslaviji izazivalo stalne političke i historiografske sukobe, jer utjecajan dio srpskih političara i historiografa nikada nije prihvatao

takvo tumačenje federalnog načela i posljedice koje iz njega proizlaze. Nakon smrti Josipa Broza - Tita 1980., koji je bio vrhovni politički autoritet u Jugoslaviji, ta politička i intelektualna elita prva je pokušala kapitalizirati tu činjenicu, vrlo jasno uočivši da brzo nestaju i drugi integrativni faktori bivše države. Dolaskom Slobodana Miloševića na vlast u Srbiji i serijom tzv. jogurt-revolucija federalizam je u Srbiji potpuno odbačen, pa je unitarizam, koji je počivao na majorizacijskom načelu »jedan čovjek – jedan glas«, dobio sve snažniji politički legitimitet. U osnovi, to je bila stara velikosrpska ideja, koja je s obzirom na svoje zamišljene zapadne granice duboko na hrvatskom državnom području izravno ugrožavala tadašnji ustavni položaj Hrvatske kao države, a u osnovi i pravo hrvatskoga naroda na svoju državu.

Nasuprot tome, u Hrvatskoj se tada unutar Saveza komunista inzistiralo na Ustavu iz 1974. kao jamcu državnosti i ravnopravnosti republika unutar Federacije. No tijekom događaja gurao je hrvatski Savez komunista sve više u smjeru zagovaranja tzv. labave federacije, dok je izvan njega kao reakcija sve više jačala ideja konfederalizma kao prijelazne faze prema potpunom osamostaljenju republika kao država. Time je federalistička misao u Hrvatskoj nužno izgubila svoj praktičan smisao.

Unatoč tome što su raspadom Jugoslavije federalno načelo i federalistička misao doživjeli poraz, daljnji razvoj događaja, sve do osamostaljivanja bivših republika i njihova međunarodnog priznanja kao država, pokazao je da je upravo to načelo, čvrsto ugrađeno u Ustav SFRJ i Ustav SRH 1974., omogućilo osamostaljenje i međunarodno priznanje Republike Hrvatske. To na vrlo jasan način pokazuje nalaz Badinterove komisije o nepromjenjivosti republičkih granica koje su pravno tretirane kao državne. Time je zapravo spriječen okrutniji rat, ne samo u Hrvatskoj nego i u Bosni i Hercegovini, jer je postalo jasno da se granice republika definiraju kao granice država, koje se mogu mijenjati samo zajedničkim sporazumom, a nikako ne silom.

Uzme li se sada u obzir moderno ustrojavanje Europske unije koja, nakon neuspjele ratifikacije Ustava u nekim zemljama, pomalo sve više klizi prema federalističkom modelu, onda naša povijesna isku-

stva u vezi s tim postaju ponovno aktualna. S tim u vezi postavljaju se brojna pitanja, ali smatram da je za nas, kao za relativno malu državu u sklopu kompleksnih međunarodnih odnosa, ključno pitanje odnos između suverenosti i statusa koji ćemo kao buduća članica Europske unije imati u tom savezu. Postavlja se naime pitanje: što ostaje od suverenosti u budućoj europskoj federaciji? Tu mi dakako ne donosimo pravila, ali je vrlo važno da steknemo što jasniji uvid u praksu ustavnog funkcioniranja Europske unije i da, sukladno tome, jasno definiramo svoje interese i ostvarimo željenu poziciju ravnopravnog partnera i sudionika europske integracije. Iskustvo koje imamo iz bivše države može nam u tome itekako pomoći.

Ovaj znanstveni skup pružit će bez sumnje bolji uvid u naznačene teme i otvoriti put jasnijem razumijevanju toga kompleksnog pitanja, ne samo s obzirom na prošlost nego, još više i važnije, i s obzirom na budućnost.

Prof. dr. sc. Branko Smerdel

PRIMJENA FEDERALNOG NAČELA I POUKE USTAVNE REFORME IZ 1971. GODINE

Uvod

Hrvatska ustavnopravna znanost tradicionalno je bila vrlo jaka na području izučavanja različitih oblika složenih država primjenom federalnog načela. Ona je danas u velikoj mjeri zapuštena i treba je oživjeti. Opravdanost ovog apela nije utemeljena na čisto teorijskim ili povijesno-nostalgičnim razlozima. Razlozi su vrlo praktični. Već prigodom stjecanja neovisnosti Republika Hrvatska je iskazala volju za pristupanje europskim integracijama i na tom je putu, istina sporije nego što se očekivalo, već dobro poodmakla. Te su integracije, bez obzira na izbjegavanje termina »federalizam«, utemeljene na federalnom načelu. To načelo podrazumijeva sustav udruživanja država u složene zajednice na koje države prenose dio svojega suvereniteta, ali istodobno žele zadržati svoj identitet i autonomiju u svim poslovima koji nisu preneseni na tijela zajednice. Oblici takva udruživanja povijesno su vrlo različiti i ni u kojem slučaju se ne svode isključivo na federativnu državu, strukturiranu prema klasičnom američkom modelu. Primjena federalnog načela nije ograničena niti samo na međudržavna udruživanja, jer se to načelo primjenjuje i kod uređivanja odnosa između lokalnih zajednica i zajednica koje postoje u globalnoj političkoj zajednici, kao i funkcionalnih organizacija, na unutarnjem i međunarodnom području.

Zašto držimo da je obljetnica ustavne reforme iz 1971. godine dobra prilika da se obnove teorijski napori za razumijevanje federalnog

načela i funkcioniranja federalističkih rješenja? Ustavna reforma SFRJ iz 1971. godine, koja je otvorila put donošenju Ustava iz 1974. godine, može se *sine ira et studio* ocijeniti kao pokušaj primjene federalnog načela u iznimno složenoj političkoj zajednici u kojoj je ono bilo ustavno formulirano još 1946. godine, ali je zbiljski njegova primjena bila potisnuta partijskim monopolom federalnoga centra vlasti. Kada je autoritet toga centra, logikom federalističkih rješenja, bio doveden u pitanje, nositelji federalističkih ideja eliminirani su iz političkog života logikom autokratskog sustava u kojem nema slobodne rasprave. Uklanjanjem nositelja federalističkog duha i demokratizirajućeg pokreta, ustavni federalni okvir ostao je u velikoj mjeri mrtvo slovo na papiru, jer je tijekom sljedećih deset godina federalni centar arbitrirao u odnosima između republika (i autonomnih pokrajina), potiskujući i onemogućavajući raspravu o zbiljskim problemima i alternativama, odnosno zamućujući perspektivu ideološkim raspravama o »integralnom sustavu društvenog samoupravljanja«.

Dominacija vladajućeg centra Komunističke partije stvorila je »demokratski deficit« posebne vrste uz koji, kako su isticali nositelji zahtjeva za reformu, federalizam ne može živjeti i razvijati se, niti može doći do demokratizacije u složenoj multietničkoj državi. Kada je nakon 1980. godine taj centar nestao, ondašnja »jugoslavenska politička klasa« (Z. Lerotić), deklarativno odana federalizmu, ali nesvjesna njegovih zahtjeva i njegovih značajki, nije bila u stanju uspješno djelovati u okvirima složenog ustavnog okvira koji je predmnijevao federalistički duh, demokratsku raspravu, vladavinu prava i političke kompromise. U Srbiji je ubrzo prevladala Miloševićeva linija i stav da će »svoje interese ostvariti institucionalno ili vaninstitucionalno«, da su »granice među republikama samo administrativnog značaja« te da će »Jugoslavija biti moderna federacija – ili je neće biti«, što je značilo negaciju prava na ravnopravnost i samoodređenje i jasan scenarij za rat.

Pa ipak, ustavni okvir stvoren reformama u razdoblju između 1967. i 1974. godine imao je potencijal mirnog raspleta krize Federacije, koji je Hrvatska nastojala iskoristiti tijekom 1990. i 1991. godine, nudeći prijedlog konfederativnog ugovora. Budući da u tome nije

uspjela, ostalo je organizirati obranu i zahtijevati potvrdu ustavnog prava na samoodređenje zajamčenog tim Ustavom. Radi toga je valjalo dokazati kako je osamostaljenje legitimno zajamčena ustavna alternativa u složenoj federativnoj zajednici. Bez te alternative, proces osamostaljenja bio bi bitno teži, neizvjesniji i sigurno dugotrajniji. U tome je nesumnjiva zasluga ustavnih reformatora iz 1971. godine i Mike Tripala osobno.

Pri ulasku u složene međudržavne zajednice potrebno je sistematizirati iskustva, kako bi se moglo realistički razumjeti položaj Republike Hrvatske i probleme s kojima ćemo se nužno suočiti u takvoj složenoj zajednici. Neki slovenski autori¹, kao i neki hrvatski, suglasni su kako su iskustva neuspjeha i propasti jugoslavenske federacije relevantni za gradnju i razvitak europskog udruživanja. Drugo, daytonsko ustavno uređenje Bosne i Hercegovine primjer je ekstremne primjene federalnog načela, koje je ispunilo cilj obustaviti rat, ali se neće moći trajno održati osim kao provizorij pod protektoratom međunarodne zajednice. Sve to govori u prilog ponovnom okretanju pitanjima primjene federalnog načela u složenim državnim zajednicama u hrvatskoj teoriji.

Proturječja u primjeni federalnog načela

Složeni sustavi udruživanja imaju svoju svrhu i povijesno opravdanje. Danas već, nažalost, prevladava sklonost zanemariti glavne izvore i razloge stvaranja europskih zajednica, koje dobro izražava formula: mir i napredak. Doista, kada se u Laekenskoj deklaraciji kaže kako je Europska unija »priča o uspjehu«, onda je to na prvom mjestu opravdano time što je europska integracija osigurala Europi pet desetljeća gospodarskog napretka u miru, na novim načelima koja isključuju uporabu sile u rješavanju interesnih sukoba. Mnogi su danas skloni zanemariti te izvore pa govore o čisto ekonomskom

¹ Ciril Ribičič: *Mozaik ustavnih sprememb: od slovenske ka europskoj ustavnosti*, GV Založba in pravna praksa, Ljubljana, 2003., str. 105.

udruživanju u Europi. Europska integracija započela je iz političkih razloga, kao proces političkog udruživanja, i time kao sredstvo osiguravanja mira i napretka na europskom kontinentu kroz povijest rastrganom bezbrojnim ratovima. Perspektiva mirnog razvoja je glavni razlog zašto odlučno podržavamo hrvatski napor za uključivanje u Uniju.

Potrebno je voditi računa o činjenici da politički procesi u složenim državnim zajednicama stalno generiraju specifične političke probleme i pitanja, koja valja rješavati na način primjeren primjeni i održavanju federalnog načela. To čini samu bit federalnih rješenja, koja u sebi nose ambivalentnost između zahtjeva za udruživanjem u širu zajednicu i imperativa očuvanja autonomije i identiteta u takvoj zajednici. Američki autor Martin Diamond sažeo je to na sljedeći način: »Ono po čemu se federalizam doista razlikuje, to je naročita ambivalentnost ciljeva kojima ljudi hoće da on služi. U doslovnom smislu ambivalentnost: federalizam uvijek pretpostavlja uređenje usmjereno u dva suprotna pravca i namijenjeno ostvarivanju dvaju suprotnih ciljeva. Jedan od tih ciljeva naći ćemo uvijek u razlogu zbog kojega se federativne jedinice naprosto ne ujedine u unitarnu državu; drugi cilj naći ćemo u razlogu zbog kojega federativne jedinice ne žele ostati malene, potpuno autonomne države. Prirodna je tendencija svake političke zajednice, male ili velike, ka kompletnosti i perfekciji njezine autonomije. Federalizam predstavlja svjestan napor da se takva tendencija ublaži. Dakle, svaka konkretna federativna struktura uvijek je institucionalno izraz kontradiktornih tenzija između specifičnih razloga zbog kojih federativne jedinice moraju ostati male i autonomne, ali ne u potpunosti, odnosno velike i jedinstvene u zajednici, ali ne u potpunosti. Razlike između federacija proizlaze iz razlika u ta dva para razloga zbog kojih se federalizam hoće.«²

Važno je, međutim, razumjeti da se narav politike nije promijenila te da je borba za dominaciju u okviru političkih zajednica njezin nužan i neizbježan dio. Tendencije zlouporabe moći i dalje su moguće u političkom procesu. Institucionalna rješenja imaju za cilj onemogućiti

² Martin Diamond: *The Ends of Federalism*, Publius, 1973., vol. 3, br. 2.

prevladavanje takvih tendencija, odnosno usmjeriti interesno uvjetovane sukobe u konstruktivnom i kompromisnom pravcu. Problemi koji su doveli do raspada mnogonacionalnih federacija, odnosno ugrožavanja opstanka nekih među njima, uzrokovani su u većoj mjeri težnjama za centralizacijom i dominacijom nego pokušajima donošenja dovoljno fleksibilnih ustavnih rješenja koja bi značila prepreku takvoj dominaciji.

Interesni sukobi dio su i ostat će dio političkog procesa u Europskoj uniji. Tenzije između starih i novih članica, velikih i malih država, ekonomski razvijenih i ekonomski zaostalih, poljoprivrednih i industrijskih i tako dalje, neprekidno se odvijaju i razrješavaju unutar Unije. Asimetrični aranžmani već se stvaraju ograničavanjem slobodnoga kretanja radne snage iz novih članica Unije u stare te na druge načine. Federalistički duh, sposobnost pregovaranja i zalaganja za vlastite interese uz uvažavanja interesa drugih, od krucijalnog su značenja za uspješno pomirenje raznovrsnih interesa u složenim državnim zajednicama. Neuspjeh federalističkih rješenja u jugoslavenskoj federaciji (kao i u mnogima drugima) ne opravdava odbacivanje federalističke teorije, koje prijete ozbiljnim posljedicama. Da bismo bili spremni za život u takvoj zajednici, potrebna nam je federalistička teorija. Bez toga, bojim se, prijete nam nova razočaranja.

Hrvatska federalistička tradicija

Još potkraj 19. stoljeća hrvatski teoretičari »državnog prava« Josip Pliverić i Ladislav Polić³ posebnu su pozornost posvećivali obrani hrvatskih državnih prava u okviru Austro-Ugarske, nasuprot tumačenjima mađarskih i austrijskih pisaca koji su nastojali umanjiti ili negirati ugovorne temelje ondašnje složene države. Federalistička misao preživjela je i u doba između dva svjetska rata⁴ i, na političkom

³ Josip Pliverić: *Hrvatsko-Ugarsko državno pravo*, Zagreb, 1900.; Ladislav Polić: *Nacrt Hrvatsko-Ugarskog državnog prava*, Zagreb, 1912.

⁴ Stjepan Radić: *Državna i narodnosna ideja s gledišta socijalne znanosti*, Mjesečnik Pravnčkog društva, Zagreb, 1909.; *Put k seljačkoj republici*, Zagreb, 1923.

području, dobila je određenu satisfakciju formiranjem Banovine Hrvatske 1939. godine. Dakako, ustavnopravna teorija odražavala je i podupirala hrvatsko političko suprotstavljanje političkim presizanjima jačih sudionika u svim oblicima državnog udruživanja. Ta je politička borba nastavljena nakon formiranja jugoslavenske federacije pod dominacijom komunista 1946. godine, isprva prikriveno, zbog partijske dogme po kojoj je nacionalno pitanje u Jugoslaviji bilo riješeno uspostavljanjem federalizma, a poslije sve otvorenije⁵. Srpska strana temeljno federalno načelo ravnopravnosti u federativnoj državi, pa tako ni Ustav iz 1974. godine koji je razrađivao to načelo, nikada nije iskreno prihvaćala i dokazivalo se kako je pravo na samoodređenje bilo »konzumirano« činom uspostave federacije. Kako svjedoči Miko Tripalo, »već od početka rasprave o ustavnim amandmanima predstavnici Srbije iznijeli su rezerve na slijedeća rješenja: promjene karaktera federacije i unošenje, za njih, neprihvatljivoga konfederalnog koncepta, promjene u statusu autonomnih pokrajina i donošenje odluka u organima federacije konsenzusom umjesto većinom glasova.«⁶ Poslije su te teorije razrađivali i branili mlađi ustavnopravni srpski pisci (R. Marković, M. Jovičić i drugi)⁷.

Obračun s nositeljima velikosrpskih koncepcija na Brijunskom plenumu 1966. godine postavio je pitanje zbiljskog federalizma ponovno kao prvorazredno i krucijalno pitanje održavanja federacije (ustavni amandmani 1967. i 1968. godine). Pokret Hrvatskog proljeća otvorio je ponovno pitanje primjene federalnog načela. Hrvatska je

⁵ Jovan Stefanović u svojoj knjizi *Ustavno pravo FNRJ i komparativno* već 1967. godine posebnu pozornost posvećuje federalizmu.

⁶ Ivan Supek u svojoj knjizi *Ključni svjedok protiv Hebranga* opisuje razgovor sa srpskim dužnosnikom, koji objašnjava kako su republičke institucije osnovane da bi se »uhljebili« brojni revolucionarni kadrovi.

No poslije je to podcjenjivanje preraslo u spremanje oružanog obračuna, o kojem se u javnosti gotovo ništa nije znalo. Neprikriveni scenarij takva obračuna sadržavao je Memorandum SANU iz 1986. godine.

Šire o suprotstavljanjima ustavnoj reformi federacije 1971. godine u vrhu srpskih komunista v. u knj. Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće*, NZMH, Zagreb, 2001., str. 155–159 i 324.

⁷ Vidjeti npr. zbornik radova Ratko Marković (ur.): *Društveno-političke zajednice u društveno-političkom sistemu SFRJ – ustavna koncepcija i praksa*, Kragujevac, 1985.

postavila pitanje reforme federacije u oblik složene državne zajednice koja bi svojom kompleksnošću omogućila pomirenje proturječnih interesa republika (i pokrajina). Kulminaciju i pobjedu tog pokreta na ustavnom planu, izborenu u teškim političkim suprotstavljanjima⁸, izražavaju amandmani na Ustav SFRJ iz 1971. godine.⁹

Paradoksalno, usprkos političkoj likvidaciji vođa Hrvatskog proljeća, temeljna dostignuća na ustavnom planu unesena su u Ustav SFRJ iz 1974. godine. Kako svjedoči Dušan Bilandžić, u samom vrhu vlasti prevladalo je shvaćanje da jedino kompleksna federalistička rješenja mogu omogućiti miran razvoj federacije, uz mogućnost njezina mirnog razdruživanja. Na to su izravno utjecali stavovi reformatora. Tripalo piše: »U proljeće 1971. rekao sam Titu na sastanku, na kome su sudjelovali Savka, Pirker, Blažević i Bakarić, da će se Jugoslavija i ovaj sistem poslije njega raspasti. Revoltiran na optužbe koje su tih dana bile upućivane hrvatskom vodstvu, dodao sam da će vjerojatno staljinistička struja nas likvidirati.«¹⁰ Taj se politički razvoj odrazio na planu ustavne teorije snažnim razvojem hrvatske federalističke škole, obranom temeljnih federalističkih ustavnih rješenja od izazova koji su nastavljeni već u 1970-im godinama (srpska »Plava knjiga« 1978.), a posebno u tijeku teorijsko-političkih suprotstavljanja oko Ustava, otvorenih djelovanjem srpskih autora početkom 1980. godine¹¹.

Ciljevi ustavne reforme iz 1971. godine

Ustavne promjene usvojene 1971. godine bile su rezultat djelovanja političkog pokreta Hrvatskog proljeća, čije je vodstvo zahtijevalo promjene sustava upravljanja u sljedeća tri pravca: (1)

⁸ Miko Tripalo: *Sa poprišta*, Zagreb, 1971.

⁹ Kolokvij o reformi ustavnog sistema SFRJ, Pravni fakultet u Zagrebu, prosinac 1970. godine, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, XXI, 1, 1971.

¹⁰ Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće*, str. 332. O tom razgovoru svjedoči i D. Bilandžić u svojoj knjizi *Povijest izbliza*, Zagreb, 2006.

¹¹ U Hrvatskoj se zaoštrila rasprava otvorena publiciranjem dviju knjiga suprotne orijentacije: Jovan Mirić: *Sistem i kriza*, 1984.; Zvonko Lerotić: *Načela federalizma višenacionalne države*, 1985.

osamostaljivanje poduzeća, smanjivanje utjecaja vladajuće stranke u gospodarstvu i slobodno djelovanje tržišnih zakonitosti, (2) demokratizacija cjelokupnog političkog sustava ukidanjem monopola vladajuće stranke nad svim institucijama sistema i (3) utvrditi pravo svih naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na stvaranje nacionalnih država, izvorni republički suverenitet, čiste ekonomske račune među republikama te sustav saveznih organa na osnovi pariteta, koji bitne odluke donosi konsenzusom, a ne nadglasavanjem. Kako ističe Tripalo: »To je unosilo u karakter jugoslavenske države kao višenacionalne zajednice konfederalističke elemente, proširivalo samostalnost republika kao država i stvaralo osnovu za kasnije procese razdruživanja ili odcjepljenja.«¹² Radilo se o cjelovitu konceptu reforme, koja je trebala omogućiti demokratizaciju i miran razvoj u smjeru modernoga pluralističkog sustava, utemeljenog na tržišnom gospodarstvu, od koje se očekivalo da omogući prihvatanje i razvoj temeljnoga federalističkoga koncepta.

Reforma sustava koja bi omogućila mirno napuštanje očigledno neuspjeloga socijalnog eksperimenta sa socijalizmom i samoupravljanjem pod vodstvom jedne Partije i dominacijom njezine ideologije bila je ideja vodilja progresivnih teoretičara društvenih znanosti i reformatora ne samo u Hrvatskoj nego i u drugim socijalističkim zemljama, od A. Dubčeka do M. Gorbačova. Veliki broj teoretičara smatrao je da bi sustav samoupravljanja, u daljem razvoju, mogao otvoriti mogućnosti takva mirnog prijelaza iz diktature u demokraciju. Hrvatsko političko rukovodstvo nastojalo je izboriti takve reforme i federalizam je bio samo jedan od aspekata takve reforme.

Prigovaralo se poslije da se radilo o sukobu unutar komunističkog pokreta, o borbi za vlast dviju komunističkih grupacija, za što narod nije bio zainteresiran, te da su reformatori bili naivni u vjeri da se unutar postojećega sustava mogu izboriti promjene, te da se nije vodilo računa o odnosima snaga. Tripalo na to odgovara: »Kako je uopće bilo moguće osim unutar sustava mijenjati postojeće stanje, a da to u onim uvjetima ne izazove upotrebu sile, što bi bio čisti avanturi-

¹² *Hrvatsko proljeće*, ibid., str. 306–307.

zam, a društvo vodilo u krvoproliće... unatoč tome što sila nije bila predviđena kao sredstvo ostvarivanja programa Hrvatskog proljeća i što za takvu opciju nije bila stvarana organizacija, protivnik je grubo intervenirao.«¹³

Rasprava koja je otvorena, vodila se u nepovoljnim političkim prilikama i na način koji ne jamči trajnost dogovorenih i ustavno usvojenih rješenja, u sjeni suverenog centra vlasti, kojeg se nastojalo pridobiti za reforme. Tripalo o tome otvoreno kaže: »Titova karizmatička ličnost, njegova svemoć i vlast, kao i nedoumice što ih je u pojedinim razdobljima pokazivao, utjecali su da se borba između dogmatsko-konzervativnih i naprednih snaga vodila uz uzajamno citiranje Titovih mišljenja i pozivanjem na njega. Drugačije nije bilo nikakvih šansi za uspjeh, kao što se događalo i u srednjem vijeku, kada su filozofske, političke, pravne i druge rasprave imale teološku i religijsku formu, iako su u biti rušile postojeće dogme. U tako zatvorenom sustavu sukob između 'onih koji upravljaju' i 'onih kojima se upravlja' može biti razriješen ili unutar službene strukture ili znak za otrježnjenje može doći kada dođe do krvavih obračuna i sukoba, što je pokazivao primjer mnogih socijalističkih zemalja.«¹⁴

Teško je shvatiti zbog čega je u vrhu vlasti prevagnulo stajalište kako će federalistička ustavna rješenja uspješno djelovati ako se s političke scene uklone njihovi nositelji te umrtvi djelovanje svih političkih snaga koje su se za takva rješenja izborile uvjerene da ona omogućavaju miran razvitak odnosa u političkoj zajednici. Takva se rješenja mogu nametnuti s vrha i naći svoj izraz u pisanom ustavu u onom što se naziva »ustavni trenutak«, ali ne mogu biti djelotvorna u ustavnom procesu ako iza njih ne stoje i ne podupiru ih zbiljske političke snage, koje u njima vide mogućnost ostvarivanja svojih interesa u odnosima s drugima. Ustav se ne može ostvarivati sam, i ako ne počiva na javnom mišljenju o opravdanosti njegovih rješenja, oslonjenom na svijest o zajedničkim interesima, on ostaje mrtvo slovo na papiru. Za uspjeh federalističkog sustava potreban je federalistički

¹³ *Hrvatsko proljeće*, ibid., str. 310–311.

¹⁴ Ibid., str. 313.

duh koji ga podupire i spreman ga je braniti od autokratskih presizanja. Pa ipak, Ustavom iz 1974. temeljna federalistička rješenja koja su zahtijevali proljećari usvojena su pa i proširena novima, koja su ojačala ustavni položaj republika, ali istodobno i razvodnjena unošenjem odredbi, kojima je učvršćivan jednostranački režim.¹⁵

Temeljna federalistička rješenja Ustava SFRJ iz 1974. godine

Ustav iz 1974. godine odredio je socijalističke republike kao države te zajamčio status autonomnih pokrajina u okviru federacije. Savezni Ustav donosi se i mijenja suglasnošću skupština republika i autonomnih pokrajina. Republike imaju pravo na samoodređenje, koje uključuje i pravo na odcjepljenje. Svi poslovi koji nisu savez-nim Ustavom izrijeком povjereni saveznoj državi, ostaju pridruženi republikama i pokrajinama. Vijeće republika i pokrajina je prvi dom Savezne skupštine. Savezni proračun, kao i najvažnije zakonodavstvo kojim se uređuju gospodarska pitanja, donosi se suglasnošću skupština republika i autonomnih pokrajina. U slučaju blokade u odlučivanju, Predsjedništvo može donijeti privremene mjere na rok od godinu dana.

Sva su kolektivna tijela federacije bila utemeljena na načelu pariteta – ravnopravne zastupljenosti republika, odnosno odgovarajućoj zastupljenosti autonomnih pokrajina. Predsjedništvo je kolegijalni državni poglavar u koji ulazi po jedan predstavnik svake republike i autonomne pokrajine, te predsjednik Centralnog komiteta vladajuće partije, Saveza komunista. Predsjednik Predsjedništva bira se na godinu dana, po unaprijed utvrđenu redosljedu republika i pokrajina. Predsjedništvo je kolegijalni zapovjednik oružanih snaga, koje se sastoje od JNA, kao zajedničke oružane sile i teritorijalne obrane republika i pokrajina.

Na temelju Ustava iz 1974. godine omogućeno je jačanje državnosti i gradnja institucija republika, kao i autonomnih pokrajina.

¹⁵ Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće*, str. 323.

Socijalistička Republika Hrvatska, prema svojem Ustavu iz 1974. godine, ima Sabor, Izvršno vijeće, Vrhovni sud i Ustavni sud. Funkciju državnog poglavara obavlja Predsjedništvo, koje ima osam članova izabranih od Sabora, a u njegov sastav ulazi i predsjednik Centralnog komiteta Saveza komunista Hrvatske. Predsjednik Predsjedništva bira se iz reda članova na jednu godinu. Preko svojih članova, odnosno delegacija u saveznim tijelima, ona sudjeluje u odlučivanju na razini federacije.¹⁶

Ta temeljna federalistička rješenja početkom 1980-ih godina žestoko su kritizirana iz Srbije, a potkraj osamdesetih postupno likvidirana, što je ustavnopravno zapečaćeno donošenjem novog Ustava Srbije u ožujku 1989. godine, a posebno zaoštreno odbijanjem da se Stjepana Mesića, na temelju usvojenog redoslijeda izabere za predsjednika Predsjedništva SFRJ u ožujku 1991. godine, kao i rušenjem financijskog sustava federacije iste godine.

Teorijska obrana federalnog sustava uspostavljenog Ustavom iz 1974. usmjerila je hrvatske teoretičare na izučavanje komparativnih iskustava, primjerice Kanade, Belgije, Švicarske te na recepciju ideja samog vrha svjetske i europske federalističke misli.¹⁷ Izniman utjecaj te teoretske škole, sukladne hrvatskoj mirotvornoj tradiciji, pokazao je i prijedlog Ugovora o konfederaciji, koji su potkraj 1990. usvojile Hrvatska i Slovenija, a koji su vodstva Srbije i Crne Gore odmah odbacila s teorijskom izlikom da je protivan »autentičnom federalizmu« (koji bi, po tim tumačenjima, podrazumijevao primjenu načela majorizacije). Mišljenja smo kako je taj prijedlog nudio rješenje za mirno razdruživanje (kakvo je uspjelo Česima i Slovaca, a najvećim dijelom i u Sovjetskom Savezu). Time je hrvatska teorijska federalistička škola odigrala važnu ulogu u nuđenju rješenja i predviđanju alternativnih mogućnosti političkog razvoja.

¹⁶ B. Smerdel i S. Sokol: *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 2006., str. 84.

¹⁷ Usp. primjerice Vincent Ostrom: *Politička teorija složene republike* (prijevod i uvodna studija B. Smerdel), Zagreb, 1989. Naš prijevod Elazarove knjige *Exploring Federalism*, dovršen 1990., nije nikada objavljen jer je nakladnik u međuvremenu »izgubio interes« za federalističke teme.

Neuspjeh federalističkih koncepcija i tragičan razvoj događaja zbog agresije, doveo je do sloma i potpunog potiskivanja federalističke misli u Hrvatskoj. To je i razumljivo: federalizam i federacija intuitivno su okrivljeni za sve nesreće koje su zadesile Hrvatsku. Nositelji federalističkih ideja su, tako reći preko noći, od boraca za hrvatske državne interese postali u javnoj percepciji jugoslavenski lojalisti. Iako je to vrlo daleko od istine, jer su ustavna jamstva i koncept federalnog Ustava iz 1974. godine bili od ključne važnosti za obranu i dokazivanje legitimiteta hrvatskih zahtjeva pred međunarodnom zajednicom (Badinterova arbitražna komisija), te za međunarodno priznanje Republike Hrvatske, teoretičari federalizma zašutjeli su, a federalizam je postao odioznom i krajnje rijetkom temom znanstvenih rasprava, pri čemu se uloga Ustava iz 1974. godine uglavnom negativno određuje.¹⁸

Krajnje je vrijeme da se ta »hrvatska teoretska šutnja« prekinе. Razloga za to ima više. Najvažniji od njih je političko opredjeljenje da Republika Hrvatska uđe u Europsku uniju kao poseban oblik međudržavnog udruživanja, utemeljen na primjeni federalnog načela (kojem je federacija samo jedan od oblika primjene). Ne smije se zaboraviti da su Europske zajednice utemeljene s ciljem da se izbjegnu ratne tragedije i omogući »mir i razvitak«. Napori i neuspjesi oko donošenja Ustavnog ugovora Europske unije doveli su ponovno do obnavljanja interesa za federalističku teoriju u Europi i svijetu u najnovije doba. Novi pristup, suprotan centralističkom federalizmu, posebno se razvija kao pitanje primjene načela supsidijarnosti.

Federalno načelo i oblici njegove primjene

Potrebno je naglasiti smisao razlikovanja »federalnog načela« od oblika njegove primjene, među kojima su federacija i konfederacija, ali i drugi oblici složenih državnih zajednica. Daniel Elazar objasnio

¹⁸ Više o tome Dejan Jović: *Jugoslavija – država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003.; o toj vrsti »institucionalnog objašnjenja raspada« osobito str. 84–87.

je ovo razlikovanje na sljedeći način: »Bit federalizma ne valja tražiti u nekom posebnom obliku institucionalnog uređenja, nego u institucionalizaciji posebnog oblika odnosa između sudionika u političkom životu. Sukladno tome, federalizam je pojava koja nudi brojne opcije za organizaciju političke moći i autoriteta; ako su stvoreni primjereni odnosi, moguće je razviti široku lepezu političkih struktura u skladu sa federalnim načelima.«¹⁹ Federalistička teorija polazi od stajališta o mogućnosti razboritog uređenja odnosa unutar svake političke zajednice i između različitih političkih zajednica. U biti, ispravna primjena federalnog načela podrazumijeva udruživanje zasnovano na:

(1) ravnopravnosti sudionika, (2) poštivanju temeljnog sporazuma o stvaranju zajednice, (3) uzajamnom priznavanju integriteta svakog člana zajednice, (4) poštivanju različitosti, (5) mirnom i sporazumnom rješavanju sukoba interesa, (6) uvažavanju zajedničkih, ali i posebnih interesa udruženih entiteta, (7) dobrovoljnosti sudjelovanja u savezu, kao i pravu na mirno istupanje iz saveza.²⁰

Prema Elazaru, umjesto piramide hijerarhijski raspoređenih državnih organa, federativni se model može odgovarajuće opisati kao matrica u okviru koje su mnogobrojni centri donošenja i izvršavanja političkih odluka povezani sistemom raspoređenih ovlaštenja i linija komunikacije, koji utvrđuje provedivi sistem ustavnog prava. Federativni je sistem istodobno jedinstveni sistem i »sistem sistema«. Zajednice koje ga tvore nisu u međusobnom odnosu nadređenosti i podređenosti, već su naprosto neke od njih »uže«, a druge »šire«.

Kontradikcija, koja proizlazi iz činjenice da su i federalne jedinice i federalna zajednica istodobno političke zajednice, relativno nezavisne jedne od drugih, tumači se kao rezultat tradicionalne sklonosti ljudi prema hijerarhijama kao i historijskog iskustva sa suverenim nacionalnim državama, ali se istodobno naglašava da je ona samo prividna, to jest da hijerarhijski odnosi nipošto nisu nužni te da federalizam, kao organizacijski princip, jedini može spriječiti pojavu hijerarhija i njihovo jačanje.

¹⁹ D. Elazar: *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscalosa, 1987., str. 12.

²⁰ B. Smerdel i S. Sokol: *Ustavno pravo*, Zagreb, 2006., str. 422–423.

Stoga je organizacijski princip federalizma *necentralizacija*, gdje je ustavno provedena i garantirana difuzija i razdioba vlasti između mnogobrojnih centara, za razliku od obične decentralizacije, gdje se pretpostavlja da postoji suvereni centar vlasti koji devolucijom prenosi dio svojih nadležnosti na načelno niže organe. Model federativne demokracije utemeljen je na ravnopravnim odnosima između pojedinaca, grupa i jedinica organizacije upravljanja društvenim poslovima u potrazi za pravdom, na odnosima suradnje kojima se realizira partnerski odnos, a usuglašavanje među partnerima postaje osnova sudjelovanja u političkom odlučivanju. To izražava Elazarova kratka formula »samouprava plus sudjelovanje u upravljanju (zajednicom).«²¹

Suvremena institucionalna politička teorija usvaja takvo stajalište te upozorava kako ustavni poredak koji teži stvaranju okvira za rješavanje problema države i različitih zajednica koje je čine ne može biti opravdan ako ignorira raznolike kulturne aspiracije za samoupravom. Tako James Tully zaključuje: »Simetrija vlasti, institucija i zakona koji određuju modernu državu nespojiva je sa različitošću oblika samouprave, koji se smatraju nužnim za uspostavljanje pravednog poretka u multietničkim državama. Potreban je ustavni poredak utemeljen na uzajamnom priznavanju različitosti, jer se ne može pobjeći od multietničke države koja je jedina alternativa nastanku kakvih 1500 država nacija. Takav ustavni poredak treba ponuditi 'oblik suživota' kulturnih različitosti i dijaloga među kulturama u kojem kulturalno različiti suvereni građani suvremenih društava dogovorno uređuju oblike udruživanja i zajedničkog života.«²²

Najvažnije je, ističu pristaše ove koncepcije, premda vjerojatno i najteže, shvatiti kako federativni model ne trpi hijerarhiju te donosi suštinske prednosti pred modelima političkog sistema zasnovanima na ideji suverenosti. Tako Ostrom upozorava na varljivu privlačnost

²¹ D. Elazar: *Exploring Federalism*, cit. Smerdel – Sokol, *ibid.*, str. 422.

²² James Tully: *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge University Press, 1995., cit. kod Yush Ghai: *Constitutional Asymmetries: Federalism and Autonomy*, str. 142–143, u knj. Andrew Reynolds (ed.): *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict management and Democracy*, Oxford University Press, 2002.

hijerarhijskih rješenja: »Birokratske strukture sa striktnim odnosima nadređenosti i podređenosti intuitivno se smatraju racionalnim načinom održavanja uniformnih obrazaca reda koje donosi racionalnost pravnog poretka, ali posljedice mogu biti da one poprime takve razmjere da ih više nitko nije sposoban kontrolirati – ni politički gospodari, niti profesionalni birokrati niti bilo tko drugi.«²³

Dakle, primjena federalnog načela u određenom obliku udruživanja država ni u kojem slučaju ne zahtijeva uspostavljanje federativne države. Na složene situacije valja primijeniti rješenja koja su dovoljno složena i postavljena tako da mogu pomiriti interese država koje se nalaze u udruživanju sa zahtjevima očuvanja identiteta i ravnopravnosti u državnoj zajednici. To mogu biti različiti konfederalni, asimetrični i drugi oblici uređenja odnosa u zajednici država. U tome je upravo srž istinske federalističke teorije koja živi i ponovno se javlja u povijesti unatoč tolikim primjerima dominacije i nasilja kao sredstava »prisajedinjavanja«, zapravo osvajanja tuđih država. Takvoj je teoriji stran svaki sustav dominacije jedne ili više udruženih zajednica nad drugima, ti pokušaji ostvarivanja dominacije ugrožavaju i razaraju samu prirodu saveza. No to nije anarhičan sustav, već pravni poredak utemeljen na poštivanju i održavanju sustava vladavine prava. Opravdano je kazati kako te spoznaje i ta načela čine racionalnu jezgru ideje o ujedinjenoj Europi.²⁴

Aktualnost federalnog načela

Ustavna reforma iz 1971. godine iznimno je važan primjer primjene federalističkog načela, odnosno pokušaja racionalnog izbora održivog ustavnog okvira iznimno složene državne zajednice. Opređjeljenje vođa Hrvatskog proljeća za suverenost Hrvatske u složenoj međudržavnoj zajednici, ali istodobno i za demokraciju, ravnopravnost

²³ Politička teorija složene republike, cit. Smerdel – Sokol, *ibid.*, str. 422.

²⁴ O povijesti ideja o Europskoj federalnoj uniji usp. Richard Mayne and John Pinder: *Federal Union: The Pioneers. A History of Federal Union*, Macmillan Ltd., London, 1990.

i bolji život građana, pokazuje kako su oni bili vjesnici onoga što se danas smatra europskim načelima dobre vladavine. Pouke neuspjeha jugoslavenske federacije mogu rasvijetliti ključna pitanja i probleme policentričnog ustavnog uređenja i upozoriti na njegove slabe točke te pridonijeti mogućnostima predviđanja učinaka pojedinih ustavnih sklopova i rješenja. Tek puno razumijevanje položaja Hrvatske u takvoj složenoj zajednici omogućilo bi razradu koherentne strategije našeg djelovanja u forumima zajedničkog odlučivanja.

Problemi strukturiranja složene zajednice kulminirali su u Europskoj uniji neuspjehom usvajanja Ustavnog ugovora 2004. godine. No istovrsni problemi postoje i unutar europskih država. U siječnju 2007. godine britanski ministar Gordon Brown dramatično je upozorio na »opasnost balkanizacije Britanije« zbog jačanja škotskih nacionalističkih snaga. U drugim europskim zemljama otvorena su, međutim, i pitanja ustavnog položaja Katalonije i Baskije u Španjolskoj, Flandrije u Belgiji, Korzike u Francuskoj, pa i Sjeverne Italije. Pitanja određenih oblika kulturne autonomije neautohtonih etničkih manjina dramatično su na dnevni red postavili događaji u Francuskoj 2004. godine, ali ona su važna za velik broj država članica Unije. Svi ti primjeri pokazuju iznimnu aktualnost i perspektive federalističke teorije i primjene federalnog načela u različitim oblicima. No oni istodobno pokazuju potpunu preživjelost dogmatskih teorija koje izjednačavaju federalno načelo i federativnu državu. Kao što je upozorio Larry Siedentop, upravo je potencijalno forsiranje ujedinjavanja u federativnu državu glavna opasnost za europske integracije i sam opstanak Unije.²⁵ Neuspjeh europskog ustava vjerojatno je najvećim dijelom ipak uvjetovan inzistiranjem na njegovu ubrzanom donošenju.²⁶

Europa je suviše složena za jednostavna rješenja, poput federativne nadnacionalne države. Isto se može kazati za propalu jugoslavenšku federaciju, koju je razbila upravo težnja za dominacijom, pod krinkom »autentičnog federalizma« ili »moderne federacije«. Na

²⁵ Larry Siedentop: *Democracy in Europe*, Penguin, 2000., str. 230.

²⁶ Slično Theo A. J. Toonen, Bernard Steunenberg and Wim Voermans: *Saying No to a European Constitution: Dutch revolt, Enigma or Pragmatism?*, Journal for Comparative Government and European Policy, 3 (2005.), 4, str. 619.

problem, kao i na pouke koje naknadno valja izvući, a koje su nastojali potisnuti tvorci jugoslavenske federacije, upozorio je još 1983. godine američki autor Oscar Gruenwald, koji je napisao: »Ono što suvremenu Jugoslaviju čini gigantskom eksperimentalnom postajom čovječanstva je činjenica da je u njoj na djelu sukob Istoka i Zapada, zasjenjen istodobno postojećim sukobom Sjevera i Juga. To opravdava tvrdnju kako je Jugoslavija mikrokozam najteže rješivih problema suvremenog svijeta. Naplavine najrazličitijih svjetova razdiru ovu zemlju zadivljujuće prirodne ljepote i različitosti.«²⁷ Kao što problemi suživota u jugoslavenskoj federaciji nisu mogli biti riješeni primjenom nasilja, ideološkog, policijskog i na kraju vojnog, tako ni problemi multikulturalnosti u Europskoj uniji, kao i u europskim državama, neće moći biti riješeni primjenom centralističkih modela organizacije zajamčenih državnom silom.

Ta spoznaja odnosi se na ustavne poretke suvremenih demokracija, starih i tranzicijskih, ali, dakako, još u većoj mjeri na složene sustave međudržavnog udruživanja kao što je Europska unija. Na nju su upućivali i ona je nedvojbeno činila bit zahtjeva za ustavnim reformama iz 1971. godine. Na taj su način, svjesni složenosti situacije u jugoslavenskoj federaciji, a polazeći od stajališta kako je očuvanje mira u njezinom razvoju u konfederaciju, ili pak mirnom razdruživanju, anticipirali stavove moderne federalističke teorije na početku trećeg tisućljeća.

Tome valja pridodati još jedan važan argument u prilog federalnog načela u njegovu punom smislu. U novoj i iznimno provokativnoj komparativnoj studiji, pod naslovom *Federalizam i država blagostanja*, o kojoj će uvjeren sam biti još mnogo rasprave, europski istraživači Herbert Obinger, Stephan Leibfried i Francis G. Castles pokazuju kako je tradicionalno uvjerenje da federalizam redovito negativno utječe na razvitak socijalne solidarnosti i razvoj države blagostanja daleko od znanstveno opravdanog.²⁸ Valja podsjetiti da

²⁷ Oscar Gruenwald: *Yugoslav Search for Man. Socialism and Humanism in Yugoslavia*, 1968., cit. Smerdel – Sokol, ibid.

²⁸ Herbert Obinger, Stephan Leibfried i Francis G. Castles (eds.): *Federalism and the Welfare State. New World and European Experience*, Cambridge University Press, 2005.

su i reformatori Hrvatskog proljeća, usprkos ideološkoj magli oko integralnog samoupravljanja u kojoj su se objektivno morali kretati, očekivali kako će ustavna reforma potaknuti gospodarski rast i opće blagostanje.

Najvažnije je razumjeti federalno načelo i usvojiti federalistički način rješavanja sukoba u okviru zajednice. Švicarski filozof Denis de Rougement, koji generalno federalizam suprotstavlja totalitarizmu, govorio je o »duhu federalizma«: »Totalitarizam je tvrd i jednostavan, kao rat, kao smrt. Federalizam je složen i suptilan, kao mir, kao život. I budući da je jednostavan i tvrd, totalitarizam je stalno iskušenje za naš umor, tjeskobe, sumnje i nevolje koje dolaze do duhovne rezignacije. Totalitaristički duh nije opasan samo zbog toga što trijumfira u kakvom tucetu zemalja i napreduje, brže ili sporije u svima ostalima, već naročito zato što on kvari sve nas, u srcu naših misli, u najmanju ruku ograničavajući našu vitalnost, hrabrost i smisao naših života.«²⁹

Nasuprot totalitarističkom duhu koji je prevladao u procesu deintegracije jugoslavenske federacije, federalistički duh i federalistička rješenja aktualna su za suočavanje s problemima pomirenja suprotnosti u brojnim europskim državama. Postupno građenje institucija Europske unije, utemeljenih na građenju uzajamnog povjerenja širenjem znanja i ujednačavanjem uvjeta života je primjer uspjeha takva pristupa problemima zajedničkog života. Taj »funkcionalistički« ili originalno »Monnetov pristup«, pri kojem je termin federalizam namjerno nadomješten načelom supsidijarnosti kako bi se izbjegle konotacije s pitanjem suvereniteta, dovodi se u posljednje vrijeme u pitanje kao preživio, ali racionalna alternativna metoda udruživanja, koja je izgledala nemoguća na svom početku, s obzirom na strahote dvaju velikih ratova, još nije pronađena.³⁰

Time je obnovljen stari argument federalista, koji je godinama bio zanemarivan, kako federalizirani sustavi osiguravaju bolje funkcioniranje javnih službi. Usp. stajališta Vincenta Ostroma u knj. B. Smerdel: *Američke teorije federalizma*, ibid., str. 43.

²⁹ *Le attitude federaliste*, cit. Branko Smerdel: *Američke teorije federalizma*, uvodna studija u Ostrom, ibid., str. 92.

³⁰ Usp. Stefan Collignon: *The European Republic*, The Federal Trust, London, 2003., str. 20–21.

Nerazumijevanja u hrvatskoj javnosti

Proturječan, kompleksan i kompliciran federalni model teško se prihvaća i razumijeva među običnim građanima. Federalizam i pitanja u vezi s njime smatraju se strahovito teškim među našim studentima, jer je u našoj još uvijek tradicionalnoj političkoj kulturi teško razbiti predodžbu o državi kao piramidi i hijerarhiji, koja je bila glavnom preprekom uspjehu zahtjeva nositelja Hrvatskog proljeća. Ta se nerazumijevanja odražavaju i u tumačenjima ustavne reforme iz 1971. godine.

Oskudne i proturječne reakcije u tisku na prvi skup u organizaciji Centra »Miko Tripalo«, na kojem su temu Hrvatskog proljeća otvorili povjesničari, upućuju na opravdanost takva upozorenja. Izdvojio bih jednu od njih, koja govori o vrlo raširenom nerazumijevanju smisla političke borbe »proljećara« za nova, istinski federalistička ustavna rješenja, kao i nerazumijevanju smisla i funkcije ustava u složenim političkim zajednicama. Tako Milan Jajčinović, pod naslovom *Mit o 1971.*³¹ zaključuje: »... da kao rezultat tadašnjih demokratskih zbivanja nije nastao Ustav iz 1974., sigurno ne bi bilo ni današnje Hrvatske Ustav iz 1974. jest zaslužan za stvaranje današnje Hrvatske. Zaslužan je jer je na koncu omogućio formalno razdruživanje, odnosno izlazak Hrvatske iz Jugoslavije ... Ustav iz 1974. jest bio protiv unitarističke Jugoslavije ...«. S tim smo suglasni, ali dalje na istom mjestu slijedi: »...Nije to bio nikakav Ustav za hrvatsku samostalnost, kako ga se pokušava reinterpretirati...«. Ali nakon toga slijedi, *horribile dictu*: »Za hrvatsku je samostalnost od članaka tog Ustava zaslužnije pojavljivanje Slobodana Miloševića, koji je udružene jugounitariste i velikosrpske ekspanzioniste nahuškao na taj 'antisrpski ustav', a potom i poveo u rat. Da Hrvatska taj rat nije dobila ne bi je nikada bilo, bez obzira na Ustav iz 1974.«

Što kazati o takvu nerazumijevanju Ustava i prava i njegova značaja za pobjedu u ratu? Nije jasno kako bi bilo moguće dobiti rat bez da

³¹ Večernji list, 20. XII. 2006., str. 24.

međunarodna zajednica prizna pobjedu kao legalnu i legitimnu, to jest utemeljenu na Ustavu. Pa tek međunarodnim priznanjem, na temelju prosudbe Badinterove komisije, sukladno odredbama Ustava 1974., potvrđeno je pravo Republike Hrvatske na obranu od agresije. Jasno je da je obrana bila od ključnog značaja, ali bez utemeljenosti na Ustavu i pravu na samoodređenje nju bi međunarodna zajednica tretirala kao pobunu protiv ustavnog poretka. U jesen 1971. godine u međunarodnom tisku pojavile su se jezive asocijacije na Biafru. Praktično, da Hrvatska nije već bila država *in statu nascendi*, teško bi uspjela organizirati obranu i opskrbiti vojsku.

A što se spomenutog »zaslužnika« tiče, kamo sreće da se nije pojavio ili da je prihvaćen prijedlog Konfederacije, razrađen od Zagreba i ponuđen kao kompromisni izlaz iz krize u jesen 1990. godine, koji je, uostalom, prihvaćen na referendumu u travnju 1991. godine i koji je otvorio mogućnost mirnog rješenja, u skladu s hrvatskom federalističkom tradicijom. Kao i politička likvidacija vođa Hrvatskog proljeća 1972. godine, pojava Miloševića i njegovo preuzimanje vlasti u Srbiji 1987. godine značila je odlučan udar na razvitak federalističkih ideja i njihovo zamjenjivanje populizmom i totalitarizmom.³²

No ovakvo podcjenjivanje važnosti ustavnih rješenja, utemeljenih na federalnom načelu, ne treba zanemarivati. Hrvatska je na putu ulaska u složenu zajednicu država, izgrađenu na primjeni federalističkih rješenja, i moramo se pripremiti za takvu situaciju. Uostalom izvjesno je da će se Hrvatska u toj europskoj zajednici prije ili poslije naći zajedno s onima s kojima je pokušala ustavnim promjenama iz 1971. godine uspostaviti djelotvorni okvir za mirnu koegzistenciju. Ali ne treba zaboraviti ni činjenicu kako bez »zaslužnika« takve vrste ne bi bilo ni Europske unije u današnjem obliku, jer – ponovimo – temeljni cilj stvaranja zajednica, danas često neopravdano zaboravljen i potiskivan, bio je »mir i napredak« nakon užasnih ratnih razaranja.

³² D. Jović citira američke autore Lukicha i Lyncha koji pišu: »Da se Slobodan Milošević nije pojavio kao *duce* u Srbiji, Jugoslavija bi možda nakon kraja geopolitičke podjele Europe na Istok i Zapad evoluirala u asimetričnu federaciju ili konfederaciju«, *ibid.*, str. 77.

Istini za volju treba reći da je bilo i različitih reakcija na spomenuto obilježavanje obljetnice Hrvatskog proljeća. Tako Vlado Vurušić pod naslovom *Hrvatsko proljeće najavilo je slom komunizma u Europi*³³ iznosi dva važna zaključka: prvo, da Hrvatsko proljeće nije bilo slomljeno, možda bi i pitanje državne neovisnosti i političkog pluralizma uskoro došlo na red i, drugo, u Ustav iz 1974. godine ugrađen je velik dio zahtjeva i prijedloga iznesenih u Hrvatskom proljeću. Republike su definirane kao države, što je u konačnici bila osnova na kojoj je Republika Hrvatska dobila međunarodno priznanje.

S obzirom na nerazumijevanja, držim potrebnim kazati sljedeće:

Iskustva života u propaloj federaciji ne smiju biti zaboravljena i zanemarivana. Uostalom, neće Bruxelles riješiti naše granične probleme sa Slovenijom, a čini se ubrzo i sa Crnom Gorom, već ćemo to morati postići u procesu pregovaranja odnosno arbitražom ili sudbenim putem. No Unija može olakšati taj proces davanjem jamstava da će odbaciti i sankcionirati svaku uporabu sile u međudržavnim odnosima i nadomjestiti je korištenjem prava i sudskom zaštitom prava kao jedinom alternativom koja može omogućiti mir i prosperitet.

Odbijam unaprijed moguću insinuaciju kako je ovdje u pitanju »jugonostalgija« i rezerve prema hrvatskoj neovisnosti. Za mene nema dvojbe o tome da bi bilo bolje da smo mogli iskoristiti ustavnu alternativu, u osnovi stvorenu ustavnim reformama iz 1971. godine, te mirnim i postupnim razrješavanjem odnosa u federaciji, preko razdoblja konfederacije, ući u Europsku uniju kao suverena država bez ratnih strahota i razaranja. Da je to uspjelo drugima, samo pokazuje kako je ustavna alternativa bila jedna od mogućnosti razvoja. Riječima Mike Tripala: »Uvjeren sam da bi usvajanje tada predlaganih reformi bitno olakšalo prijelaz iz dogmatskog socijalizma u demokratsko civilno društvo s tržišnom privredom. I međunacionalni sukobi izgubili bi na svojoj tenziji.«³⁴

Odbijam unaprijed i moguću insinuaciju da je riječ o protivljenju udruživanju u europske integracije. Zalažem se za eurorealizam, za

³³ Jutarnji list, 8. XII. 2006., str. 22.

³⁴ Miko Tripalo: *Hrvatsko proljeće*, ibid., str. 308.

koji nam je potreban primjeren teorijski pristup, utemeljen na povijesnim iskustvima, negativnim i pozitivnim. Uostalom, vođe Europske unije izvukli su korisne pouke iz krize koju su unutar zajednice izazvali ratni potresi na njezinoj južnoj granici te itekako vode računa o strateškim perspektivama u politici proširenja. To iskustvo ojačalo je svijest o važnosti federalnog načela, ali i o njegovoj osjetljivosti kada prevladaju snage dominacije i nasilja.

Prof. dr. sc. Arsen Bačić

POLITIČKA GRAMATIKA FEDERALIZMA I HRVATSKO ISKUSTVO

SAŽETAK:

Za razliku od većine europskih zemalja klasičnog ustavnog prava, koje su gradile ustavnu demokraciju bez federalizma, Hrvatsku je tijekom ustavnog razvoja u 20. stoljeću obilježilo gotovo polustoljetno iskustvo života u saveznoj državi socijalističkog tipa. Iako je najveći dio života FNRJ, odnosno SFRJ (1945–1990) a s njom i Hrvatska prakticirala fasadni federalizam, njeni su akteri volens-nolens ipak imali priliku otkrivati političku kulturu federalizma. Može li hrvatsko iskustvo teorije i prakse federalnog načela biti od koristi u nastojanjima ulaska Republike Hrvatske u europske integracije? Stajalište je autora da tome nastojanju pridonosi svako nastojanje koje nadilazi tradicionalne pozitivističke kanone i potencijal federalnog načela promatra kao otvoreni koncept utemeljen na potrebi očuvanja identiteta i različitosti Hrvatske u EU kao složenoj asocijaciji europskih država kojoj je ustavna tolerancija prvo načelo.

Ključne riječi: federalno načelo, federalizam, federacija, Republika Hrvatska, Europska unija

Fool me once, bad on you; fool me twice, bad on me.

Američka narodna

I.

Ustavno je pravoznanstvo – a ustavna teorija je samo jedna njegova grana – nužna reakcija na ono što se danas događa u ustavnom pravu. Tako je, pretpostavlja se, početkom 2007. godine u Republici Hrvatskoj primarni fokus interesa javnosti sutrašnji mogući sraz države s europskim pravom, odgovarajuće adaptacije nacionalnog Ustava, ali i neposredni politički interesi (vladina agitacija za NATO, održavanje koalicijskih interesa, pripreme za predstojeće izbore, zauzimanje predizbornih pozicija u medijima, rješavanje problema u pravosuđu, održavanje monetarne stabilnosti, itd.). Bilo bi iznenađujuće kad bi se stvari odvijale drugačije.

Povijesna perspektiva, dakako, uvijek sugerira određene poteškoće za nužno aktualne poticaje ustavnoj teoriji. Gledajući kroz povijesne dioptrije, jasno je da se pojavljuju određeni ustavni argumenti o kojima se raspravljalo jučer. No, možda oni u svojoj punini nose potencijal koji njihovi izvorni sponzori i nositelji ne priželjkuju? Da li promijenjene okolnosti nužno opravdavaju mijene ustavne teorije? Jesu li mogući teorijski pogledi o ustavnom značenju i tumačenju pojmova i institucija koji bi izdržali kušnje vremena? Sve se to, između ostalog, tiče i mogućeg obnavljanja razgovora o federalizmu, njegovoj dogmatici i uopće o njegovu mjestu u okvirima suvremene države i prava.

U pokušaju da odgovorimo barem na posljednje pitanje podsjećamo na Daniela J. Elazara koji je kazao da se federalizam mora shvatiti kao »rodna«, majčinska forma demokracije na isti način kako se shvaćaju parlamentarna ili izravna demokracija¹. Ako je polazna pretpostavka svakog razgovora upravo navedena misao, onda federalizam i njegovi rezultati na planu reforme federacije u Jugoslaviji nakon 1971. godine u Hrvatskoj s pravom transcendiraju određena iskustva federalističkih ideja i koncepcija². A o njima upravo i govori profesor

¹ Usp. D. J. Elazar, *Federalism, Encyclopedia of Democracy*, Vol. II (D-K), p. 474–482.

² Ustavne promjene 1971. godine (23 amandmana na Ustav SFRJ iz 1963. godine) su se kao rezultat pregovora i kompromisa republičkih partijskih vodstava prije svega odno-

B. Smerdel u poticajnim i instruktivnim tezama iz promemorije za razgovor o primjeni federalnog načela i poukama ustavne reforme iz 1971. godine kod nas. Ipak, nije li u međuvremenu potiskivanje federalističke misli kao svojevrsne hereze u demokratski osvojenoj unitarnoj državi utjecalo da analitička distinkcija između federalnih i unitarnih sustava izgubi sposobnost opisivanja i klasificiranja kompleksne i diferencirane suvremene fenomenologije vlasti na više razina (*multi-level systems of government*) koja nezadrživo nadire preko svake ideje i prakse unitarne države? Na koji način obnoviti interes za primjenu federalnog načela *pro futuro*? Zašto? Što se u međuvremenu zbilo?³

II.

U najkraćim crtama prikaz razvoja federalizma kod nas može se svesti na sljedeće. Federalizam je u socijalističkoj Hrvatskoj kao dijelu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (1945–1963), odnosno Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije počivao na ostvarivanju ravnoteže između različitih nacionalnih grupa. Ta se ravnoteža ostvarivala ustavnopravnom racionalizacijom kontrole najbrojnijeg

sile na pitanje suvereniteta, novih funkcija federacije, odnosa između savezne vlasti i institucija država članica, uloge Predsjedništva i tome slično. Od krucijalnog značaja je amandman XX s novom formulom suvereniteta. U njoj su prioritet imala suverena prava »radnog naroda« u republikama i autonomnim pokrajinama, čime se otvarao put prijenosa federalnih funkcija na članice saveza. Novi se koncept reflektirao i na druge dijelove Ustava. Članice federacije su države kojima su temelji u narodnom suverenitetu. Međunarodni ugovori koje je sklapala federacija i koji su se ticali promjena postojećeg republičkog zakonodavstva nisu se mogli zaključivati bez suglasnosti republičkih i pokrajinskih skupština. Novi je koncept suvereniteta značio i jednakost nacionalnih kultura i jezika te svih drugih aspekata društvenog života. Eventualna promjena saveznog ustava postala je komplicirana procedura jer je počivala i na potrebi suglasnosti svih skupština republika i pokrajina. Proces »nacionalizacije suvereniteta« na planu raspodjele nadležnosti reflektiraju amandmani XXIX–XXXIV.

³ O potrebi ustavnopravne znanosti da kontinuirano i bez zazoru identificira, strukturira i racionalizira subjekte svog interesa kako bi razumjela ustav kao »organsku cjelinu« i da ne odustane od »zastarjelih«, »starih«, »tradicionalnih«, »ideoloških«, itd. ideja govori Armin von Bogdany u uvodnom tekstu *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2006., p. 3–52.

naroda i otvaranjem političkih mogućnosti drugim, manjim nacionalnim grupama, što je išlo od priznavanja novih nacionalnih grupa, kojih nije bilo prije formiranja FNRJ, sve do racionalizacije respektivnih kulturnih i teritorijalnih prava. Postojeći konsenzus nacionalnih grupa ovisio je o sposobnosti savezne vlasti, odnosno središnjega komunističkog vodstva da intervenira u slučajevima kada bi zahtjevi određene nacionalne grupe postajali prijetnja drugima u federaciji. Takve su »intervencije« poprimale razne oblike: jednom se nanovo oblikovala ekonomska politika (ekonomske reforme tijekom 1965. godine), drugi put se opravdavala represija pa su se s političke pozornice uklanjali republički lideri (zbivanja nakon gušenja Hrvatskog proljeća 1971. godine), ili su se »ustavnopravnim inženjeringom« nanovo ocrtavale nadležnosti članica federacije kako bi se ako-moždimali zahtjevi pojedinih dijelova (slučaj »autonomnog« statusa Kosova i Vojvodine) i dr. U međuvremenu sposobnost djelovanja savezne vlade i SKJ zavisio je od niza faktora, uključujući partijski monopol na obnašanje vlasti koji je počivao na supranacionalnoj, klasno utemeljenoj platformi i percepciji vlasti te postojanju lidera čije se karijere nisu temeljile samo na politici federalnih članica. Kombinacija ustavnih rješenja iz 1974. godine (kojima se nominalno uvećava uloga članica federacije) i faktičkih prevrata u vodstvu SKJ (koji su kulminirali Titovom smrću) dovela je do toga da federacija tijekom 1980-ih više nije bila u stanju igrati svoju ulogu. Razlog i posljedica opadanja sposobnosti centra da intervenira u lokalna područja paralelni je rast kapaciteta republičkih vlada i republičkih partijskih organizacija da kontroliraju područja nacionalne ustavne jurisdikcije. Svojevrсна devolucija vlasti na republike, traženje legitimiteta republičkih lidera u republičkim okvirima, postupna mobilizacija i aktiviranje republičkih nacionalizama, prijedlozi najbrojnije nacionalne grupe u SFRJ da se odbaci načelo jednake reprezentacije u korist reprezentacije koja bi se temeljila isključivo na numeričkoj prevlasti i koja bi u konačnici imala za posljedicu dominaciju Srba u saveznoj vlasti, kriza federalnog vodstva, prijedlozi za stvaranje saveza država koji bi zatomili zahtjeve za neovisnošću Slovenije i Hrvatske, itd. potvrdili su krizu federalizma u SFRJ koja se definitiv-

no raspala nakon agresije Srbije i Crne Gore na Sloveniju i Hrvatsku 1991. godine. U oružanu krvoproliću okončan je dug put od »utopije do distopije« jugoslavenskih naroda.⁴

Za Daniela J. Elazara i mnoge druge jugoslavenska je kriza bila: »test case za efikasnost federalnih rješenja kojima bi se premostila krajnja etnička neprijateljstva koja su jugoslavenski narodi stoljećima pokazivali jedni naprama drugima«.⁵ Na njegovo pitanje iz teksta pisanog u praskozorje otvorene agresije na Hrvatsku – *Will Federalism Preserve Yugoslavia?* – povijest nije odgovorila afirmativno. Nakon raspada SFRJ novi su upravljači u većini bivših federalnih jedinica, sada već priznatih i samostalnih demokratskih država, konstitucionalizirali unitarnu državu. Tako je novi ustavni izbor hrvatskog naroda odredio Republiku Hrvatsku kao »jedinstvenu i nedjeljivu demokratsku i socijalnu državu« (čl. 1.1. Ustava RH). No, ako je Hrvatska političkom voljom naroda odbacila federaciju kao najpotpuniji institucionalni izraz federalnog načela, treba li općenito zaboraviti na federalizam kao ustavnopravno i demokratsko načelo *par lui même* i njegov funkcionalni potencijal? Jer, pokazalo se ubrzo – a to je išlo s porastom nacionalnih ambicija da se Hrvatska uklopi u europske integracije – »da korišćenje federalnog načela ne znači nužno i uspostavu federalnog sustava u uobičajenom smislu moderne federalne države. Suština federalizma ne nalazi se u posebnoj grupi institucija, već u institucionalizaciji posebnih odnosa među sudionicima političkog života«⁶.

S obzirom da se u suvremenoj teoriji ustavnog prava već dulje vrijeme raspravlja o smislu federalno-unitarne dihotomije koja je već uvelike izložena ekstenzivnim izazovima političkog razvitka i insti-

⁴ Usp. *The Soviet and East European Political Dictionary*, Oxford, 1984., p. 143–147; S. Samardžić, *Yugoslav Federalism-Unsuccessful Model of a Multinational Community*, na <http://www.balkan.archive.org.yu/politics/papers/history/samard.html> (5. I. 2007).

⁵ D. J. Elazar, *Will Federalism Preserve Yugoslavia?* Jerusalem Center for Public Affairs, Daniel Elazar Papers Index, na <http://www.jcpa.org/dje/articles2/yugoslavia.htm>

⁶ D. J. Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscalosa, 1987., p. 5.

tucionalnih aranžmana, a Republici Hrvatskoj se otvara perspektiva ulaska u Europsku uniju koja federalno načelo živi *par excellence*, nije li potrebno rekapitulirati neka pitanja o federalizmu, federaciji i federalizaciji? Ta potreba iskazana u teoriji odnosi se i na nacionalno ustavno pravo. Naime, potvrđuje se predviđanje o tome da ako se – »nacionalno ustavno pravo sve više sagledava kao ustavno pravo socijalnog i političkog pluralizma, to će se prije uspostaviti teorijska i normativna veza« između europskog i nacionalnog pravnog porijekla⁷. Nije li zapravo i to sastavni dio »temeljnog ustavnog izbora« Republike Hrvatske nakon zaključivanja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* i podnošenja aplikacije za pridruživanje EU.⁸

III.

Na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće federalno-unitarnu dihotomiju na širem planu ekstenzivno nagrizaју novi politički razvitak i institucionalni aranžmani. Prvi izazov je institucionalizacija regionalizma (Italija, Španjolska, Belgija, Francuska...) kao oblik teritorijalne distribucije vlasti koja nikada nije bila jasno klasificirana. Tako je regionalizam jednom nekompletan tip federalnog, a drugi put evolutivni tip unitarnog sustava. Drugi je izazov zahtjev za devolucijom s kojim su se u posljednjih desetak godina susreli mnogi unitarni sustavi. Devolucija je vodila prema novim oblicima teritorijalne distribucije vlasti u kojima se kombinira decentralizacija s asimetričnim federalnim uređenjima, što ponovno otežava svaku klasifikaciju. Treći je izazov evolucija javne politike (s posebnim naglaskom na mjerama socijalne države), koja s obzirom na međuvladine odnose i centralizirajuću dinamiku sve više ujednačuje federalne i unitarne sustave. Četvrti izazov se odnosi na postojeću raznolikost federalizma i federalnih aranžmana. Federalni su sustavi ustavno i institucionalno međusobno vrlo različiti

⁷ A. von Bogdany, *Constitutional Principles*, u *Principles of European Constitutional Law*, Ed. by A. von Bogdany & Jürgen Bast, Oxford, 2006., p. 51.

⁸ Više o tome kod B. Smerdel, *The Convention on the Future of Europe and the Process of Constitutional Choice*, The Federal Trust Online paper, 35/03., p. 5.

pa je otežan svaki zadatak njihove klasifikacije i diferencijacije kao institucionalnih tipova. Peti izazov tiče se »sumnji o predfederalnim ili konfederalnim shemama« podignutih Ugovorom iz Maastrichta i europskom integracijom⁹. Ako se revidiraju stari i razvijaju novi kriteriji klasifikacije višestupanjskih sustava vlasti, o čemu bi trebali voditi računa u komparativnom istraživanju distribucije vlasti u europskim zemljama? Da li se u takvim pokušajima kristaliziraju nova, drugačija i pozitivna značenja federalizma, federacije i federalizacije koje suvereni novih država-nacija mogu tolerirati? Jedan od pokušaja novih klasifikatornih shema teritorijalne distribucije vlasti u Europi je onaj koji uzima u obzir i konceptualizira dvije analitičke dimenzije: federalizam i decentralizaciju. Federalizam izražava prirodu odnosa između razina vlasti, središta i subjedinica na osnovi ustavnih, institucionalnih i političkih varijabli. Decentralizacija pak izražava aktualnu distribuciju vlasti između razina vlasti s posebnim pogledom na proces odlučivanja: ovlasti odlučivanja, administrativne i fiskalne izvore.

Može li nam u rekapitulaciji iskustva i pripremi za nove rasprave pomoći (re)konceptualizacija federalizma?¹⁰

1. Federalizam, federacija i federalizacija. Da bismo razumjeli ideju federalizma, bitno je prihvatiti razlikovanje između federalizma i federacije koje je literatura već odavno prihvatila. Federacija je potpuni institucionalni izraz federalnog načela; federalizam je načelo po sebi, a ono se može razumjeti normativno i institucionalno. Kao normativno načelo, federalizam priznaje i potiče »različito u jednom«. Suština federalizma ne leži u ustavnoj ili institucionalnoj strukturi, nego u samom društvu. Federalizam je u tom kontekstu prije svega normativno načelo koje priznaje i štiti teritorijalne različitosti unutar društvenog jedinstva. U institucionalnom smislu federalizam je organizacijsko načelo za teritorijalnu distribuciju vlasti. Prema Elazaru riječ je o »upravljanju samim sobom i upravljanju s drugima«. Riječ je o institucionalnom načelu kojim se »unutar sveobuhvatnijeg

⁹ S. Wiessner, *Federalism: An Architecture for Freedom*, New Eur. L. Rev., 1/1993., p. 131.

¹⁰ Usp. šire kod B. Baldi, *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Berkeley, 1999.

političkog sustava ujedinjuju odvojene zajednice tako da jedna drugoj dozvoljavaju ostvarivanje svog fundamentalnog političkog integriteta«. Federalizam se kao institucionalno načelo otkriva kao antiteza »centralizmu«, on je u svojoj suštini »necentralizam«. ¹¹

Federalizam se može stupnjevati kako u normativnom, tako i u institucionalnom smislu. U prvom slučaju, o njemu se govori s obzirom na stupanj različitosti koji postoji u društvu, njegovoj recepciji i priznavanju unutar vrijedonosne strukture društva. U drugom slučaju on se odnosi na stupanj necentralizma kojeg odražava struktura vlasti, odnosno garancije teritorijalne distribucije vlasti. Već je istaknuto da su federacije najpotpuniji institucionalni izraz federalizma. Distribucija vlasti između savezne vlasti i konstitutivnih zajednica je konstitucionalizirana i potpuno zajamčena kao necentralizirana. K tome, iskustvo je pokazalo da se federalizam može razviti i bez federacije; federacije mogu biti institucionalno vrlo različite te na taj način odslikavaju različiti stupanj necentralizma.

O tome na koji se način federalizam razvijao bez federacije posebno je pisao C. J. Friedrich. ¹² Federalizacija je po sebi izraz federalizma, i to je proces koji se razvija po stupnjevima. Federalizacija se može razvijati ili »integracijom« prije postojećih zajednica ili »disagregacijom«, razlazom unitarne zajednice u federalnu cjelinu teritorijalnih zajednica. Primjer prve federalizacije je europska integracija. Taj je primjer zanimljiv jer nam pokazuje kako odnos između federalizma i federacije može biti dvosmislen. Iako se proces europske integracije razvijao u različitim oblicima federalnih aranžmana, još je uvijek nejasno hoće li on odvesti do potpune forme federacije. To upućuje da se federalizam razvija u odsutnosti federacije, a da federacija nije ono što mora biti zadnja slika političke drame. Federalizam je *genus* (rod) političke organizacije, dok je federacija samo jedna vrsta unutar tog roda. Unutar roda mogu se razviti i drugi institucionalni sklopovi, ali ne onako kompletni ili ustavno definirani kao federacije. ¹³

¹¹ D. J. Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscalosa, 1987., p. 166.

¹² C. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

¹³ D. J. Elazar, *ibid.*, p. 170.

2. Federalizam kao ograničenje centra. Federalnu distribuciju vlasti karakterizira necentralizirajuća priroda. Federalizam je antiteza centralizmu; obnašanje vlasti saveznih institucija ograničeno je garancijama koje su dane središtima konstitutivnih dijelova koji dijele obnašanje vlasti. Prema tome, federalizam se temelji na institucionalnim mehanizmima koji se mogu definirati kao »ograničavanje središta«; takvi mehanizmi ograničavaju sposobnost centra da djeluju centralistički (unilateralno koncentriraju ili devolviraju ovlasti), te umjesto toga strukturiraju necentralizirane ili multisredišnje strukture vlasti. Na taj način nema pojedinačnog centra koji bi bio u stanju sam obnašati vlast. A ono što omogućuje mehanizme ograničavanja centra su ustavna alokacija vlasti i teritorijalna reprezentacija koji također variraju prema stupnju. Na taj način takvi institucionalni aranžmani mogu imati niži ili viši potencijal ograničavanja centra čime ukazuju na različite stupnjeve implementiranja federalnog načela.

3. Operacionaliziranje federalizma. Da bi se analizirali stupnjevi federalizma u višerazinskom sustavu vlasti nužno je operacionalizirati koncept federalizma te definirati koje bi se varijable trebale uzimati u obzir prilikom komparativnog istraživanja. Riječ je prije svega o ustavnim i paraustavnim varijablama.

Ustavne varijable, koje su u stanju izraziti postojanje i stupanj federalizma, su one koje se odnose na alokaciju vlasti između središnje vlasti i subjedinica, kao i teritorijalna reprezentacija unutar drugog doma. Ustavna raspodjela vlasti može se operacionalizirati: podjelom zakonodavne vlasti, rezidualnim ovlastima, kriterijem za podjelu ovlasti, teritorijalnom difuzijom. Predstavništvo u drugom domu može se operacionalizirati: ekstenzijom teritorijalne reprezentacije unutar doma, prostorom političke akcije s obzirom na prvi dom, stupnjem nadzastupljenosti, načinom izbora predstavnika.

Paraustavne varijable odnose se na međuvladine odnose te stranački sustav. S obzirom da ustavi ne izražavaju stvarno funkcioniranje višerazinskih sustava vlasti, kompleksni modeli međuvladinih odnosa odvijaju se povrh ustavnog okvira. U tom smislu oni mogu utjecati na distribuciju vlasti između različitih njenih razina i na oblike teritorijalne reprezentacije. U unitarnim sustavima međuvladini odnosi imaju

visok potencijal ograničavanja centra; u federacijama je njihov efekt kontroverzniji. Druga je paraustavna varijabla struktura stranačkog sustava koja može utjecati na teritorijalnu reprezentaciju i njezinu regionalizaciju. Visoka regionalizacija nacionalnih stranaka i postojanje jedinstvenih regionalnih stranaka povisuje mogućnost teritorijalno divergentnih većina, a time i političkog kanala za reprezentaciju teritorijalnih interesa unutar nacionalnog parlamenta.

4. Federalizam i decentralizacija. Iako su federalizam i decentralizacija kompatibilni pojmovi, oni su međusobno različite pojave. Prema A. Lijphartu federalizam nije nužan uvjet za decentralizaciju niti je ona dovoljan uvjet za federalizam.¹⁴ Decentralizacija može postojati i bez federalizma, a federacije se, kao i unitarni sustavi, mogu klasificirati kao više ili manje decentralizirane. Dok federalizam izražava načelo jednakosti temeljem kojega se nijedna razina vlasti ne može subordinirati drugoj bez obzira na masu distribuirane vlasti, decentralizacija se razvija u sustavima gdje je periferija subordinirana centru. Decentralizacija izražava aktualnu distribuciju ovlasti između nivoa vlasti neovisno o prirodi odnosa među njima.

5. Operacionalizacija decentralizacije. Decentralizacija izražava aktualnu distribuciju vlasti i resursa između razina vlasti. U tom smislu decentralizaciju nije teško razumjeti u pojmovima različitih stupnjeva. Međutim, pritom je važno uzeti u obzir o kojoj se vlasti radi, jer različite vlasti u odlučivanju i upravljanju mogu biti više ili manje decentralizirane.

Analiza ustavne distribucije zakonodavnih ovlasti prva upućuje na stupanj decentralizacije određene vlasti. Najteže je definirati i odrediti izvršnu vlast s obzirom na širinu njezina koncepta i uopće prostor međuvladinih odnosa čija dinamika može nadležnost odlučivanja vrlo lako prebacivati s jednoga nivoa vlade na drugi. Najmanje je decentralizirana fiskalna vlast, uključujući onu u federacijama. Njezina se distribucija može analizirati prema postojanju središnjih i poreza koji pripadaju regionalnim i lokalnim zajednicama. Odnos između

¹⁴ A. Lijphart, *Democracies*, New Haven, 1984.

troškova i prihoda svake razine vlasti je čest indikator stupnja fiskalne autonomije i opće decentralizacije vlasti.¹⁵

IV.

Usprkos milenijskim tragovima ideje i prakse federalizma, evidentno je da nema teorije koja bi ga toliko trajno podržavala. Uvijek je riječ o važnim političkim dogovorima pa složene zajednice (federalni sustavi itd.) nastaju nakon ratova, stjecanja neovisnosti i dr. Rasprave o federalizmu oživjele su posvuda u drugoj polovici i potkraj 20. stoljeća. Pitanje reforme jugoslavenske socijalističke federacije u pravcu jačanja autonomije sastavnih dijelova savezne države kako bi se nacionalna politika i političko odlučivanje čvršće vezalo uz konstitutivne dijelove federacije pokrenuli su hrvatski komunisti 1971. godine¹⁶. U SAD-u je potkraj 1980-ih godina Vrhovni sud odbacio prijašnje stajalište o tome da su pitanja federalizma neutuživa zato što su države članice adekvatno predstavljene u nacionalnom političkom procesu (*Garcia v San Antonio metropolitan Transit Authority*, 469 US 528 /1985./). Od tada je Sud proglasio nekoliko zakona neustavnima zbog toga što je savezna vlast svojim aktima narušavala prava država članica. U Australiji i Kanadi obnovljeni interes za federalizam je rezultat rasprava o usvajanju ustava, deklaracija o pravima te povećanog interesa i brige za kulturne manjine. Poseban je slučaj oblik federalizma koji se pojavljuje u Europskoj uniji, kojoj se već secira prava priroda iako je ona još u nastajanju. Tako je J. Shaw jednom poglavlju svoje studije o stanju pravnih studija koji prate razvitak EU dao naslov: *The Nature of the Beast: The Emerging Euro Polity*¹⁷. Potraga za pravom prirodom »zvijeri« za sada ne poznaje lovostaj.

¹⁵ M. Forsyth, *Unions of States – The Theory and Practice of Confederation*, New York, 1981., p. 1–236.

¹⁶ Usp. *The Soviet and East European Political Dictionary*, Oxford, 1984., p. 143–148.

¹⁷ Usp. M. M. Feely, *Complex Politics*, u *The Oxford Handbook of Legal Studies*, Ed. by P. Cane, & M. Tushnet, Oxford, 2003., p. 357 et passim.

U svakom slučaju europske perspektive Hrvatske danas pojačavaju važnost svake rekapitulacije i (re)konstrukcije ideja koje su bile sastavni dio arsenala opće semantike komparativnog i jugoslavenskog federalizma, a posebno onih koje imaju u vidu hrvatski akcent u artikulaciji te teorije i prakse. Tome je dijelom imala poslužiti gore navedena rekapitulacija nekih općih i specifičnih ideja o federalizmu i decentralizaciji, među koje se uklapaju i slična stajališta koja su među inima artikulirali i hrvatski akteri ustavne reforme 1971. godine. Prva među njima je temeljna ideja da se predanost ljudi postojećoj saveznoj zajednici mora zasnivati na kontinuiranoj suglasnosti za kooperativnu participaciju u njezinim procesima, i upravo je ta ideja sačuvala konceptualnu svježinu izdanka sposobnog za daljnji život i razvoj. Ernest Renan je zagovarao ideju o naciji kao grupi koja se svakodnevno rekonstituirala i afirmira dobrovoljnom kooperacijom svojih članova¹⁸. Međutim, suština njegove ideje o *plébiscite de tous le jours*, ma koliko idealizirala svoje premise, od kritičnog je značenja i za zajednice federalnog karaktera, jer nepostojanje takve suglasnosti odvodi prema neslaganjima i na kraju nestanku onih federacija koje su održavane na drugim osnovama. U europskim socijalističkim federacijama (ČSSR, SFRJ i SSSR) federalizam i samoodređenje s vremenom su postali konkurentni principi. A nužna osnova svakog uspješnog federalizma je kontinuitet suglasnosti naroda da bude član različitih teritorijalnih zajednica koje stvaraju i koje se tiču njihovih života. U tom smislu federalizam i samoodređenje nisu suprotstavljena načela. Ta načela mogu biti komplementarna.

Nužnost rekapitulacije političke gramatike federalizma i njegove ponovne (re)konceptualizacije nužno se sučeljava s problemom tradicionalne fiksacije na državu-naciju kao jedinog aktera koji je relevantan za međunarodne odnose i pitanje smislenosti potrage za »središtem suvereniteta« odnosno ultimativnog izvora vlasti. Međutim, to nije problem koji nakon osvajanja suvereniteta prati isključivo europske *nove demokracije*, uključujući i Republiku Hrvatsku. Prije bi se moglo

¹⁸ E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation*, 1982.; S. Wiessner, *Federalism: An Architecture for Freedom*, New Eur. L. Rev., 1/1993., p. 137.

kazati da je riječ o sastavnom dijelu arhitekture Nove Europe u kojoj problematika suvereniteta, demokracije, federalizma, i uopće kontrola i ravnoteža poprimaju značaj temelja europskog ustavnog prava čija su načela nužno potrebna za održavanje europskog jedinstva i njezinih različitosti.¹⁹ Što karakterizira suvremenu raspravu? Da li je njezin predmet tradicionalan ili nov?²⁰

1. Suvremene rasprave o federalizmu su po mnogima »najpopularniji« dio tekućih rasprava o budućoj arhitekturi Europske unije.²¹ Za neke je federalizam dugo bila »nečista riječ koja počinje s F«. Razloge toga neprijateljstva Michael Burgess vidi prije svega u »iskrivljenim percepcijama federalističkog iskustva«. Formiranje federalno strukturirane EU neizbježno bi završilo u »formiranju Europske države, rastapanjem tradicionalnih država nacija i nacionalnih kultura u *melting potu* novoformirane Europske nacije«. ²² Međutim, nasuprot takvim »pojednostavljenim i himeričkim« i pogrešnim koncepcijama, kako to ističe Stefan Oeter – »treba nam biti jasno da konstrukcija ujedinjene Europe u federalnim kategorijama nije poduhvat uništavanja nasljeđene države-nacije, već očuvanja takvih tradicionalnih zajednica. Ako je to uopće moguće one će opstati u svijetu kojega sve više karakterizira međunarodno prožimanje ekonomija, društava i političkih entiteta jedino tako ako se budu u stanju integrirati u veću, sveobuhvatniju zajednicu. A takva bi zajednica trebala osposobiti upravljače da nađu odgovarajuće odgovore na izazove 'globalizacije' i da u svojoj federalnoj diobi funkcija sačuvaju postojanje tradicionalnih država i njihov (ograničeni) kapacitet djelovanja«. ²³

¹⁹ A. von Bogdany, *Constitutional Principles*, u *Principles of European Constitutional law*, Ed. by A. von Bogdany & Jürgen Bast, Oxford, 2006., p. 3–52.

²⁰ Zanimljiva je vitalnost i žilavost ovog pitanja kojemu je prirodu možda najbolje ocrtao J. J. Rousseau. Rousseau je naime s Montesquieom dijelio temeljnu pretpostavku o vezi između konfederacije i republikanizma. Republika koju je on opisivao i analizirao u *Društvenom ugovoru* bila bi vrlo mala. »Ali, ako je mala, neće li biti podređena? Ne.«

²¹ S. Oeter, *Federalism and Democracy*, u *Principles of European Constitutional Law*, Ed. by Armin von Bogdany & Jürgen Bast, Oxford, 2006., p. 53–93, čiji tekst u nastavku služi kao izvor sažeta prikaza kontroverzija odnosa federalizma i demokracije u EU.

²² M. Burgess, *Federalism and European Union*, 2000., p. xi, cit. pr. A. von Bogdany et al., *ibid.*, p. 54.

²³ S. Oeter, *ibid.*, p. 54.

U mnoštvu različitih teorijskih pristupa i modela koji se koriste federalističkim konceptima kao instrumentima za konceptualizaciju EU posebno su delikatne rasprave o suverenitetu i demokraciji u Europskoj uniji. No, uolikoj mjeri našom teorijskom i ustavnom misli dominira naslijeđe 19. stoljeća i mogu li uopće takvi pojmovi i koncepti još uvijek biti relevantni za izazove transformiranja države u 21. stoljeću?

2. Originalna koncepcija europskih *founding fathersa* je klasični oblik federalne države. Ujedinjene države Europe su zagovarali Robert Schuman, Jean Monnet, Walter Hallstein, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi... Konkurentna De Gaulleova vizija čisto međuvladine političke unije potisnula je federaliste i otvorila vrata ograničenoj »funkcionalnoj integraciji« koja je teorijski postavljena u Hallsteinovoj knjizi *The unfinished federal state* (1969). Rasprave o Europskom ustavu oživjele su i transformirani federalistički argument. U raspravama, ponajviše u njemačkome govornom području i anglosaksonskoj literaturi, uporaba teorijskih koncepata kao što su konfederacija i federalna država, nacionalizam, integracija multinacionalne zajednice na sve razine države, ima za cilj uspostavu dominantnoga normativnog *leitmotiva* kako bi se adekvatno konceptualizirala EU konstrukcija i isključile stanovite političko-strategijske ideje. Iako su uporaba i razumijevanje tradicionalnih teorijskih kategorizacija »konfederacija država«, »federalne države«, »konfederalno«, »federalno« međusobno ekskluzivni teorijski pojmovi, sustav Zajednice nesumnjivo demonstrira odlike i jedne i druge kategorije, i to u kombinaciji koja tijekom vremena mijenja oblik. Naposljetku, dihotomija »konfederacija« i »federalna država« oduvijek su teorijski artefakt. Ipak, neke rasprave imaju više dekonstruktivistički negoli konstruktivistički potencijal.

Njemačka rasprava fiksira se na tradicionalistički koncept suvereniteta, njegovu vezu s idejama o narodnom suverenitetu i parlamentarnoj demokraciji. Velik broj autora u ovom krugu zaključuje da nije moguće uspješno »parlamentarizirati« uređenje poput EU, odnosno da bi – gledano iz perspektive njemačkog ustavnog prava – takva »parlamentarizacija« značila narušavanje ustavnih garancija demokracije. Međutim, rasprava o ultimativnom središtu suvereniteta kao opsesiji

19. i početka 20. stoljeća arhaična je, historijska i pozitivistička dedukcija problematike kompatibiliteta parlamentarnog sustava s federalnim karakterom imperijalnoga njemačkog ustava (*Reichverfassung*), koja nije samo jednom imala za posljedicu da (njemačko) ustavno pravo zapetlja u »mreži koncepta suvereniteta...« i da bude – »poput mušice u paukovoj mreži«. ²⁴ Za stari konstitucionalizam liberalne provenijencije temelj i vodeće načelo moderne države moglo je biti jedino načelo narodnog suvereniteta. Kompromisi koji traju do danas izdigli su državu (umjesto monarha) u poziciju zbiljskog nositelja suvereniteta. Njemačka rasprava o predstojećem gubitku suvereniteta koje slijedi nakon Maastrichta može se razumjeti jedino ako se uzme u obzir njemačko intelektualno nasljedstvo. ²⁵

3. Supranacionalni ustroj europskih zajednica nesumnjivo postavlja pitanje o konstrukciji federalne države, posebno kad se ima u vidu podjela i stupnjevanje suvereniteta i promjena toga koncepta. Podsjećanja da postojeći »nepisani« Ustav EU pokazuje sličnosti s ustavnim ustrojem Njemačkog Carstva 1867–1871, Bismarckovom idejom o »povezivanju monarhijskih vlada«, egzekutiva, blokiranju svake pobjede parlamentarizma, itd., idu za tim da upozore na serije kompromisa u distribuciji vlasti, birokratizirani i predominantni model »međuvladinih« institucija u političkom odlučivanju, odnosno na činjenicu da su pitanje suvereniteta i načelo demokracije zagonetka neodvojivo povezanih pitanja. U modernom konstitucionalizmu pitanje suvereniteta je uvijek povezano s pitanjem narodnog suvereniteta, a njegova konstrukcija o samoj suštini modeliranja demokratskog načela. U tom smislu način rješavanja pitanja suvereniteta u – »sustavu federalne integracije zavisit će od modela osiguravanja demokratskog legitimiteta. Ako netko misli u unitarnim kategorijama, težit će se konstrukciji suvereniteta federacije, naspram sustava 'podijeljenog' suvereniteta. Međutim, ako se prihvati da su subjekti narodnog suvereniteta jedino individualni narodi država članica koje formiraju konfederaciju, suverenitet će se atribuirati ekskluzivno državama članicama«. ²⁶

²⁴ S. Oeter, *ibid.*, p. 65.

²⁵ S. Oeter, *ibid.*, p. 67.

²⁶ S. Oeter, *ibid.*, p. 72

Terminološke rasprave o suverenitetu, demokraciji, federalizmu, inkompatibilitetu federalno konstruirane zajednice s parlamentarizmom upozoravaju na sve poteškoće da se djelatna ustavna rješenja deriviraju iz tradicionalnih modela pravnog pozitivizma. Razumijevanje EU kao federalne zajednice izazov je za modeliranje institucionalne strukture EU, ali ne u smislu protjerivanja EU-a u Prokrustovu postelju klasičnih federalističkih konstrukcija. Poželjno je imati na umu da »‘federalna zajednica’ ne znači nužno ‘federalnu državu’, već može značiti druge konstrukcije ‘konfederalne prirode’. Poziv da se odmaknemo od naslijeđenih ideala ustavne teorije prema tome ne znači proklamiranje ‘kraja države’«. ²⁷

Projekcija federalne strukture, koja nije majoritarna demokratska federacija, jer ona traži *Staatsvolk*, demografsku, izbornu i kulturno nadmoćnu naciju, već vizija demokratske federacije koja radi svog preživljavanja nužno usvaja konsocijetalne prakse, i u kojoj sustav odlučivanja afirmira »common good« ali i odgovornosti njegovih aktera, upućuje na potrebu stvaranja, prihvatanja i održavanja »federalističke paradigme« u EU čiji senzibilitet prema permanentnom »ustavnom izboru« neće ograničiti rigidnost mogućeg europskog Ustava. ²⁸

V.

Postoje li određena naravoučenja koja bi bila od koristi svima koji se koriste ustavnopravnim argumentima? Mogu li im ona ublažiti poteškoće prilikom promjene teorijskih pozicija? Uviđajući postojanje aktivnih sudionika u vremenu te cirkuliranje teorija u konkretnim razdobljima, moguće je formulirati i sugerirati određena pravila koja bi mogla biti od koristi svima koji vlastite ustavne teorije modeliraju *u duhu vremena*. Riječ je o pravilima odgovornosti, provjere te teorijskog minimalizma i kontekstualizma.

²⁷ S. Oeter, *ibid.*, p. 72

²⁸ Više o tome kod B. Smerdel, *The Convention on the Future of Europe and the Process of Constitutional Choice*, The Federal Trust Online paper, 35/03., p. 7.

Prva stvar s kojom bi se mogli baviti oni koji proučavaju ustavnopravna pitanja mogla bi se nazvati »empirijskom« odgovornosti. Riječ je o zauzimanju stavova prema problemima o kojima nemamo apsolutne dokaze. Na koji način pojedine institucije (federalne, unitarne države) pridonose omogućavanju ekonomskog rasta, očuvanju ljudskih prava, ostvarivanju demokracije? Oni koji problemima i pitanjima prilaze empirijski, svjesni su da odnos institucija i socijalnog dobra, čak i onda kada nema jasnog odgovora, nudi indikacije koje sugeriraju sumnju. Drugi oblik nužne skromnosti za one koji se bave ustavnopravnim pitanjima je povijesna odgovornost. Mnogi za svoju sredinu, državu i društvo ističu da im je bitna oznaka kontinuitet promjena. Lako je gledati unatrag, zaboravljajući koliko je teško predviđati. Povijesna odgovornost sugerira da se teorije moraju testirati u talionici različitih okolnosti. Kad se preporučuju teorije s ustavnim značenjem, njih treba propitivati na način kao da nas se one izravno tiču i da jednostavno traže odgovor na pitanje – jesmo li voljni živjeti pod drugačijim političkim konfiguracijama. Zato nam prošlost može itekako pomoći u sučeljavanju s takvim i drugim sličnim pitanjima. Npr. pitanjima koja danas izviru iz preokupacija jesu li institucionalne reforme Europske unije dobar vjetar u jedrima europske ustavne tolerancije ili one zapravo favoriziraju proces unitarizacije i zahtjev »ultimativno odgovorne državnosti« u kojoj nema mnogo sluha za identitet i različitost.

Proces mogućih ustavnopolitičkih promjena, a s njim i problem sučeljavanja s cikličkim idejama, uključujući one iz oblasti federalizma, može sugerirati sužavanje i kontekstualizaciju naših rješenja, pomno praćenje preciznih i neposrednih problema te izbjegavanje brzih skretanja prema temeljnim strukturalnim promjenama. Što smo spremniji usvajanju nepromišljenih rješenja, to je izglednije da smo u krivu s dijagnozama o vlastitim slabostima. Što su naša rješenja šira i otvorenija, to je izglednije da će se ona korigirati u budućnosti. Ali u svakom slučaju povijest nam uvijek može biti učiteljica. Naravno, nema garancija da bi bilo koja lekcija – ona o odgovornosti, iskustvu, izbjegavanju ishitrenih strukturalnih rješenja i pomno fiksiranje na egzaktni problem – riješila bilo koji problem ustavnog prava i njezine

teorije. Prošlost i povijest nam pokazuju da se teorijski ustavni argumenti javljaju, nestaju i izranjaju, ali ne svaki put na ugodan način. To opet sa svoje strane sugerira potrebu da ono što eventualno nazivamo našom »teorijom« promislimo na način da svima bude egzaktno i jasno što ustvari teorija i njezini odgovori znače u političkom carstvu ustavnog prava.

Ipak, poput znanosti ustavnog prava tako i ustavno pravo ima svoje unutrašnje limite. U recentnim pokušajima definiranja prostora europskog ustavnog prava upozorava se na to da se zbog postojećih i potencijalnih tenzija koje se javljaju u odnosu između demokracije i načela koja potiču jedinstvo i različitost definitivna rješenja teško mogu očekivati. Podsjećajući na Carl Schmittovo upozorenje da je u stvarnim, heterogenim federacijama gotovo nemoguće ostvariti supstancijalnu stabilnost, Armin von Bogdany – zaključujući svoju skicu ustavnih načela europskog prava – napominje da ono što je doista važno ipak nisu zastarjeli pusti snovi poput »supstancijalne stabilnosti«, već ostvarenje načela jednake slobode, vladavine prava, demokracije, solidarnosti, lojalnosti i federalne ravnoteže između načela koja promoviraju jedinstvo i načela koja štite različitost.²⁹

Posljednja situacija odnosno proces i perspektiva ostvarivanja načela o kojima govori suvremeni njemački pravni pisac nije nepoznata teoriji i praksi ustavnopravnosti. Poznato je da je J. J. Rousseau dijelio Montesquieovu temeljnu pretpostavku o vezi između konfederacije i republikanizma. Republika koju je Rousseau opisivao i analizirao u *Društvenom ugovoru* trebala je biti mala. »Ali, ako je mala – govorio je Rousseau – neće li biti podređena? Ne. Pokazat ću kasnije na koji se način vanjska snaga velikog naroda može kombinirati sa slobodnom vladom i dobrim poretком male države... to je ono o čemu sam kanio razmisliti u preostalom dijelu ovoga rada, i to tamo gdje se govori o vanjskim odnosima, kad se prihvatim predmeta o konfederacijama. Međutim, riječ je o potpuno novom predmetu čija se načela imaju tek uspostaviti.«³⁰

²⁹ A. von Bogdany, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2006., p. 3–52.

³⁰ J. J. Rousseau, *Le contrat social*, cit. pr. M. Forsyth, *Union of States - The Theory and Practice of Confederation*, New York, 1981., p. 85.

Republika Hrvatska je u međunarodnim odnosima »mala republika«. Postane li članica Europske unije, ona će brojem stanovnika pripadati skupini zemalja koje imaju ispod 5 milijuna stanovnika.³¹ Sve je to sili da nanovo dobro promisli široku problematiku federalnog načela, općenito razloge i dalekosežne posljedice mogućeg suživota s drugima. U tom smislu hrvatska se politička i akademska javnost *mutatis mutandis* danas ponovno kao i u svim onim prilikama – kada je sasvim legitimno, pozitivno i za svoje i za opće dobro promišljala o rješenjima prevladavanja krize tipa federalizma kojemu je prijetila delegitimizacija – ponovno nalazi u situaciji da raspravlja o starom ali zapravo stalno novom predmetu interesa i odlučivanja. A konačna odluka o pitanjima »saveza s drugim državama«, »državnom zajedništvu«, »državnoj svezi«³², početku, trajanju i okončanju asocijacije ma koju ona prirodu imala ionako je – prema najboljoj tradiciji demokratskog konstitucionalizma koju nadamo se prihvaća i živi Republika Hrvatska – neotuđivo pravo njenog naroda kao supstancijalnog subjekta ustavnopolitičke javnosti.

³¹ Populacija EU s njezinih sadašnjih 27 članica iznosi 496.200.000 ljudi. Poredak je sljedeći: 1. Njemačka 82.422,229; 2. Francuska 63.587,000; 3. Ujedinjeno Kraljevstvo 60.209,500; 4. Italija 58.751,711; 5. Španjolska 45.061,274; 6. Poljska 38.536,869; 7. Rumunjska 22.329,977; 8. Nizozemska 16.407,491; 9. Grčka 11.244,118; 10. Portugal 10.605,870; 11. Belgija 10.455,852; 12. Češka R. 10.280,968; 13. Mađarska 10.076,000; 14. Švedska 9.047,752; 15. Austrija 8.206,524; 16. Bugarska 7.761,000; 17. Slovačka 5.431,000; 18. Danska 5.415,978; 19. Finska 5.261,008; 20. Irska 4.234,925; 21. Litva 3.596,617; 22. Latvija 2.290,237; 23. Slovenija 2.011,070; 24. Estonija 1.332,893; 25. Cipar 818,200; 26. Luksemburg 468,571; 27. Malta 402,668. Hrvatska prema podacima iz 2003. ima 4.437,460 stanovnika. (Wikipedia, 14. I. 2007).

³² Ustav Republike Hrvatske, 1990., čl. 2., st. 4, 5, čl. 141.

ZAŠTO SRBIJA NIJE PRIHVATILA FEDERALIZAM?

Postavlja se pitanje zašto je Srbija prihvatila AVNOJ-ski federalizam, iako je on u suprotnosti s cjelokupnom poviješću Srbije, s njezinom nacionalnom ideologijom i njezinim ratnim ciljevima. Naime, AVNOJ-ska koncepcija poništava rezultate Srbije iz ranijih razdoblja, negira monarhijsko uređenje i izjednačava ju npr. s njezinom južnom »pokrajinom« Makedonijom, kojoj je bilo zabranjeno ime. Zašto je, dakle, Srbija to prihvatila? Po mom mišljenju, ona je to prihvatila zato što je izgubila moć u Drugom svjetskom ratu. Naime, Srbija je u Drugom svjetskom ratu izgubila tri vojske; prvo, izgubila je vojsku Kraljevine Jugoslavije. To je bila njezina vojska, jer od 160 generala samo dvojica nisu bili Srbi. Drugo, izgubila je partizansku armiju u Užičkoj republici, od koje nije ostalo gotovo ništa. Treće, izgubila je vojsku Draže Mihailovića. Dakle, nacija koja u jednom ratu izgubi tri vojske, nema više snage nametati svoju politiku. Za to su vrijeme u Drugom svjetskom ratu nacionalni pokreti u drugim južnoslavenskim zemljama (Makedoniji, BiH, Sloveniji, Hrvatskoj itd.) stvarali svoje vojske i republike su odigrale glavnu ulogu u definiranju AVNOJ-a. Dakle, odluke AVNOJ-a Srbija nije rado prihvatila, ali je s druge strane i takva Jugoslavija, koja je rušila srbijansku politiku i ideologiju, osigurala Srbiji da svi Srbi žive u jednoj državi, a to ja za nju bilo tada vrlo prihvatljivo. Hrvati su prihvatili Jugoslaviju zato što im donosi republiku, potencijalno državu, Slovenci su je prihvatili iz istih razloga, također i Makedonci, a BiH je bila specifičan slučaj. I to je bio početak. Međutim, revolucija, nazovimo

je socijalistička revolucija, nije ugasila nacionalnu ideologiju Srbije, već je pod egidom centralizma obnovila tu ideologiju.

Drugo pitanje koje se postavlja jest: zašto su Tito i Kardelj kao osnivači Jugoslavije trajno vodili borbu protiv velikodržavnog hegemonizma, zašto su oni, koji su inicirali borbe protiv unitarizma, centralizma itd. početkom 1970-ih izvršili udare u Hrvatskoj, a donekle u Srbiji i u Sloveniji pa čak malo i u Makedoniji. Protiv demokratizacije zemlje? Možda je korijen i u tome da su formirani u razdoblju kad je KPJ Jugoslaviju smatrala umjetnom tvorevinom, velikosrpskom versajskom tvorevinom koju treba rušiti. To je ostalo u memoriji, a život je postepeno pokazivao da se u velikodržavnoj socijalističkoj strukturi obnavlja velikosrpski hegemonizam. Svega dvanaest godina nakon Drugoga svjetskog rata, Kardelj je 1957. pisao u svojoj studiji da velikodržavna centralistička struktura postaje leglo za obnavljanje velikodržavnog hegemonizma. Drugo, 12. i 13. studenog 1965. godine na jugoslavenskom samitu, gdje je bio prisutan i A. Ranković, Kardelj je rekao: »ako ostane ovakva velikodržavna struktura, Jugoslavija, naše djelo, postat će žrtvom velikodržavnog, tj. velikosrpskog hegemonizma. Učinimo nešto da spriječimo takav razvoj događaja«, pa je zagovarao konfederaciju, a to mi je kao direktoru Saveznog partijskog instituta više puta govorio tvrdeći da je, historijski gledajući, teza KPJ o Jugoslaviji kao umjetnoj tvorevini realnija nego ova o održivosti Jugoslavije. Govorio mi je: »Mi ćemo pokušati stvoriti konfederaciju, a ako ne bude ni to išlo, treba dići ruke od Jugoslavije«. Iako potpuno svjesni stanja, ipak su išli »državnim udarom« na nove snage koje teže modernizaciji Jugoslavije, i u ekonomskom i u političkom pogledu. Mislim da je odlučujuće kod njih bilo ne samo da se održe na vlasti, jer su bili ugroženi zbog mogućeg gubitka pozicija kao vladari Jugoslavije, nego i to što su, naročito se to vidjelo kod Kardelja koji je čak padao u stanje panike, a i kod Tita je bilo slično – pretpostavljali da bi eventualna demokratizacija i obnavljanje višestranačja značilo građanski rat, a prva puška koja bi pukla u građanskom ratu je poziv Crvenoj armiji da dođe u Jugoslaviju. Iz paničnog straha od te situacije oni su odlučili to zaustaviti. Međutim, evo, Predsjednik je tu, mi smo o tome nekoliko puta razgovarali kad se to dogodilo, oni

nisu odustali od konfederacije. Krenuli su zajedno, bili su saveznici 10. sjednice, jer su tražili da se ide protiv unitarizma, hegemonizma i centralizma, ali su odlučili: »zaustavit ćemo to jer se ne može stvar izvesti dok se ne promijeni svjetska konstelacija«. Ja sam pet godina radio s Kardeljom na tim stvarima. Bili smo svjesni da samo ako se promijeni svjetska konstelacija može se nešto učiniti, ali ovako se još uvijek ne može učiniti ništa.

Eto, umjesto deskripcije ili ponavljanja stvari o protagonistima Hrvatskog proljeća, htio sam naznačiti tu činjenicu: Srbija je izgubila tri vojske u Drugom svjetskom ratu i bila je poražena te je morala prihvatiti AVNOJ-sku strukturu Jugoslavije, ali se vrlo brzo, već nakon desetak godina, počela unutar te strukture razvijati nova struktura, obnavljati se.

Prof. dr. sc. Zvonimir Lauc

USTAVNA REVIZIJA IZ 1971. – KAUZALNI I TELEOLOŠKI ASPEKTI

I.

Zahvaljujući pravom odabiru i formuliranju naziva ovog skupa od strane organizatora, pružena mi je prilika da nakon 25 godina, ponovo promišljam i donekle revaloriziram istraživanje koje je rezultiralo mojom disertacijom pod nazivom *Kauzalni i teleološki aspekti ustava u funkciji društvenog razvitka SFRJ*, u kojoj je, između ostalog, analizirana i ustavna reforma iz 1971. godine. (Revalorizacija se osobito odnosi na načelo supsidijarnosti i teoriju *autopoiesis*.)

Procesi diferenciranja i integriranja kojima smo svjedoci i sudionici osobito su aktualni. Proces diferenciranja (raspada) Jugoslavije još nije okončan – slučaj Kosovo. Proces integriranja u tzv. euro-atlantske integracije je u tijeku. Republika Hrvatska diferenciranjem SFRJ konstituirala se kao samostalna država i sada je pred vratima Europske unije. Upravo smo sučeljeni kako EU kao vrlo složena asocijacija traga za odgovarajućim integrativnim konstitucionalnim inženjeringom.

Federativna načela svojstvena su svim političkim zajednicama. Odnos između viših/nizih i širih/užih administrativno-teritorijalnih zajednica uvijek je aktualan, osobito za tzv. tranzicijske zemlje koje su u »čistilištu«, što se odnosi i na Republiku Hrvatsku, a koja do danas nije kvalitetno »razigrala« vertikalnu i horizontalnu diobu vlasti.

Posebnu pozornost obratimo na nužnost razvoja lokalne i regionalne samouprave.

Krajnje je vrijeme znanstveno pristupiti vrednovanju naše povijesti, osobito iz razdoblja komunizma, ali ne kao vulgarne negacije – što je uglavnom bilo dominantno, nego kao negacije negacije (Hegel). Drugim riječima, i u tom razdoblju ima dosega koji su, ili bi barem trebali biti, dio hrvatske tradicije.

Teze od kojih polazimo:

1. Sve što se rađa i nastaje ima *raison d'être*, odnosno svoje uzroke (*causae*) i posljedice. Istina, procesi nisu uvijek linearni, reverzibilni i nezavisni, nego istodobno ireverzibilni i međuzavisni. To upućuje na »uređeni« kaotičnost. Smatramo da se na nešto može utjecati sve dok se ne dogodi, a kada se dogodi, to se moralo dogoditi upravo onako kako se i dogodilo.

2. Na odgovarajući način sva relevantna društvena događanja imaju epilog u pravu, odnosno u temeljnim pravilima igre, tj. u ustavu. Ustav kao najvažniji politički dokument i najviši pravni akt sankcionira pozitivnosti dotadašnjega društvenog razvitka eliminacijom i svođenjem negativnosti na najmanju moguću mjeru, ali i očuvanjem (*Aufheben*) pozitivnosti. Istodobno ustav je vjesnik novoga, artikulirajući ciljeve, svrhe, namjere i zadaće.

3. Stoga pravo, a ne vulgarnoj kritici¹ ustavnih rješenja treba pristupati s kauzalnog i teleološkog aspekta. Drugim riječima, valja ulaziti u *causae*, koje su u najvećem dijelu determinirale određene mijene, no istodobno imajući u vidu i ciljeve, namjere, današnjim rječnikom vizije. Naravno da je uvijek tu i pitanje misije kroz institucionalno oblikovanje.

II.

Ovaj put predmet našeg interesa je Ustavna revizija iz 1971. u SFRJ, gdje tragamo za uzrocima i povodima te reforme, kao i

¹ »Vulgarna kritika kritizira ustav, a prava kritika ukazuje na postojeće proturječnosti, objašnjava ih, proučava njihovu genezu, njihovu nužnost« (K. Marx).

namjerama koje su bile naznačene kao poželjne da se ozbilje. Treba pritom imati u vidu da se radi o komunističkom režimu gdje legitimitet ima Komunistička partija, gdje se upravo SFRJ pokušava otrgnuti od staljinističkog modela procesom samoupravljanja, poslije nesvrstanošću, osobito traganjem za modelom koji će osiguravati jedinstvo u različitosti, kroz federativno uređenje. Ustavna rješenja socijalističkih zemalja općenito, pa i jugoslavenska, imala su i karakter »ustava aspiracija«, bliska semantičkom ustavu, jer su ideologiju izravno pretakala u norme.

Drugim riječima, koja su to relevantna događanja koja su uzrokovala korigiranje državnog i društvenog razvoja obilježenih centralizacijom i majorizacijom? Odgovor, između ostalog, treba tražiti u reformi jugoslavenske federacije, kada se redefinira odnos dvaju konstituensa u federaciji, a to su građani i federalne jedinice. Budući da je federacija *mixtum compositum* između unitarne države i konfederacije, temeljno je pitanje koliko će u federativnoj državi biti unitarnih elemenata, a koliko konfederalnih/federalnih. U krajnjoj liniji sve se svodi na to tko i na kojoj razini odlučuje o društvenom kapitalu, tj. tko ima stvarnu moć. Naravno da to nema samo značaj kvantitativnog, nego ponajprije kvalitativnog. Optimum je mjera (Hegel), stoga treba tragati za rješenjima koja se približavaju najboljemu, a to znači, današnjim rječnikom, ostvarenje *win-win* pozicije za sve i svakoga na koja pitanja se odgovara **sofisticiranim autopoietskim konstitucionalnim inženjeringom**.

Odmah treba naglasiti da su postojale bitne različitosti između jugoslavenskog i sovjetskog socijalističkog puta, počevši od NOB-e te osnivanja NOO-a i zemaljskih antifašističkih vijeća. Sukob Tito–Staljin mnogi smatraju ključnim jer je uzdrmao ondašnji komunistički svijet te otvorio neke druge putove socijalizma. Tu je još proces uvođenja samoupravljanja, vođenja politike nesvrstanosti i dr. Nemamo namjeru vrednovati sve te i druge procese, ali jedno im je zajedničko, što je i priznato i poznato u svijetu kao specifičnost SFRJ unutar komunističkog lagera.

Komunistički režim u SFRJ nije bio istovjetan sovjetskom, ne samo po normativnim rješenjima nego i u zbilji. Prisjetimo se kako su nam

zavidjeli građani iz država koje su bile »sovjetski sateliti«, koje su nakon II. svjetskog rata u svojoj utrobi stalno imale »crvene vojarne«. Stoga nije čudno da nakon pada Berlinskog zida, kada se nudi zapadno blještavilo, zdušno i bez pogovora te zemlje sve prihvaćaju. Stanovnici Hrvatske, upravo zbog prijednenog puta u doba socijalizma, imali su utisnuto u memoriji, kao građani i radnici, ako ništa drugo barem iluziju da su subjekti sustava, od tvornice do mjesne zajednice. Imali su građansku sigurnost, relativno otvorene granice – turizam (dolazak stranaca), ali i putovnice za izlazak iz zemlje. Pristup socijalnim uslugama, zapošljavanje, obrazovanje, stanovanje i ostvarivanje ljudskih prava (uz devijacije kao što je bio verbalni delikt i dr.), osobna i društvena sigurnost i dr. za socijalistički ambijent bili su primjereni. Osobni i društveni standard imao je stalnu tendenciju rasta.

SFRJ je bila svijet u malom. Treba znati da je na istom turbulentnom prostoru živjelo šest republika i dvije pokrajine, šest naroda i desetci narodnosti (čitaj: nacionalne manjine), tri najmnogoljudnije religije, mnoštvo kultura, tradicija itd., od razvijenih (relativno bogatih) do nerazvijenih (siromašnih), od obrazovanih do neobrazovanih, od mnogobrojnih do malobrojnih – nešto što se danas može prepoznati i kao potencijalni svjetski »sukob civilizacija« (Samuel P. Huntington) na mikrorazini. Danas bi se reklo pluralizam svega i svačega. Temeljno pitanje bilo je tada, a bila je i prava umjetnost, iznalaziti mjere ravnoteže u tako naznačenim antagonizmima i proturječnostima. U prevladavanju tih i takvih poteškoća federalna zajednica daje šanse za razvoj dijela i dijela, dijelova i cjeline. Naravno da treba biti svjestan određenog raskoraka između normativnog i stvarnog.

Najveća kontaminacija koja nas je zadesila u tom režimu može se podvesti pod **inauguralni efekt**, a to znači da se sve rješava »odozgo«, od države, partije, vođe... Takav pristup i ambijent iskazuje nevjerovanje u čovjeka kao pojedinca, gdje »koljektivno« prevladava, kod pojedinaca su uništeni emocije, motivacija, intelektualni i estetski kapaciteti. Na navedeno se naslanja i logika da se sve rješava donošenjem programa i propisa. Drugim riječima, trebalo je biti lojalan, kuš, »ne talasati« i sl., dobro se smjestiti te na taj način ostvarivati svoju poziciju. Znači, dijametralno suprotno od liberalno kapitalističke teorije i

prakse. Konačno to je i danas najozbiljniji problem svih zemalja koje pripadaju tranzicijskom *corpusu* tzv. postkomunističkih zemalja.

III.

Što je predstavljalo kohezivni faktor u socijalističkoj Jugoslaviji? Smatra se da je to bio Savez komunista, zatim JNA (s totalitarnom paradigmom), suživot, jedinstveno tržište, osobito Tito i dr. Iako se kalkuliralo – što poslije Tita, stvarni evidentni raspad SFRJ je započeo na XIV. kongresu SKJ, upravo raspadom Partije.

Uže rukovodstvo SFRJ – J. Broz-Tito i E. Kardelj, vrlo dobro su znali odakle prijeti opasnost i gdje je mjesto rađanja zla. Stoga su i poduzimali akcije, nekada više nekada manje uspješne. Tako su koncepcijom samoupravljanja, između ostalog, negirali sovjetski državni birokratski socijalizam, a federalizacijom nastojali amortizirati hegemonističke težnje Srbije, što je »proizvelo« druge kolateralne reforme kao što je bio komunalni sustav kao vjesnik decentralizacije i lokalne samouprave, nesvrstani pokret i dr. Tadašnjim rječnikom, **ideologija unitarizma i jugoslavenskog integralizma** bile su zablude koje su kočile razvoj.² Miko Tripalo, pišući o opasnosti hegemonizma u višenacionalnoj zajednici, smatra da je unitarizam »zastava međunacionalne neravnopravnosti u Jugoslaviji, a obično se ta hegemonija željela ostvariti pod parolom viših interesa«.³ Smatramo da je određeno otrježnjenje glede važnosti ozbiljenja samoupravljanja i decentralizacije osobito kulminiralo nakon obračuna s vrhuškom UDBE i pada A. Rankovića. Ovo stoga, što su *de facto* te snage zavladaile i ozbiljno zaprijetile da postanemo država gdje je strah dominirajuća emocija.

Federalizam, pod kojim podrazumijevamo optimalan odnos dijela i cjeline, kao i odnos između dijelova, uglavnom je slabio. Tako su autonomne jedinice u federaciji došle u prilično nepovoljan položaj,

² Vidi D. Bilandžić, *Historija SFRJ, glavni procesi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978.

³ M. Tripalo, *Međunacionalni odnosi u Jugoslaviji i promjene u političkom sistemu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1971., br. 1, str. 19.

ne samo ustavnim formulacijama nego još više načinom vođenja naznačene politike pod direktnim utjecajem državne sigurnosti. Konačno, ni federativni mehanizam nije bio primjeren. Stoga se smatralo da je jedan od prioriteta reforma federacije, koja je započela ustavnim amandmanima iz 1967., a zaokružena Ustavom iz 1974. godine.

Sazrijevala je ideja nužnosti ne samo klasnog, nego i nacionalnog pristupa ustavnim promjenama. Osobito se njome bavio i konačno ju je formulirao Edvard Kardelj. Tako on piše da svaki narod, odnosno svaka republika (kao instrument radničke klase i radnih ljudi, odnosno naroda i narodnosti) treba samostalno raspolagati svojim radom i dohotkom, odnosno viškom rada. Svaki pokušaj nasilnog nametanja ekonomske volje drugom narodu, nekim sustavom državnog centralizma, neminovno vodi nacionalnoj neravnopravnosti, sukobima i ukidanju demokratske perspektive, kako za vladajući tako i za podređeni narod. »Bitno je za osjećanje slobode jednog naroda – da pored političke i kulturne samostalnosti raspolaže i viškom svog društvenog rada i da upravlja cjelokupnom društvenom reprodukcijom.«⁴ To je i rezultiralo ustavnim rješenjem da je sastav Savezne skupštine bio klasično dvodoman, s tim da su sve ostale skupštine, od općine, preko pokrajina do republike imale i VUR, kao mjesto delegata koji stvaraju i trebaju odlučivati o dohotku. Težište rada Savezne skupštine bilo je na sporazumijevanju, a ne na nadglasavanju.

U 1967. i 1968. godini, osobito iz Hrvatske, vršio se pritisak na »rasterećenje privrede«, upozoravalo se na nužnost likvidiranja tzv. otuđenih centara moći, odnosno na tzv. državni kapital, kada je republičko rukovodstvo (IK CK SKH i Izvršno vijeće Sabora) zahtijevalo radikalnije promjene u raspodjeli nacionalnog dohotka SFRJ. Uvriježeno je bilo stajalište kako se o svemu relevantnom odlučuje u Beogradu. U Hrvatskoj se javilo nezadovoljstvo, pokret za osvajanje više slobode, ponajprije ekonomske, ali i nacionalne, oko ravnopravnijeg raspolaganja rezultatima rada, oko nužnosti reforme federacije, dalje decentralizacije i neposrednijeg odlučivanja radnih

⁴ *Promjene u političkom sistemu Jugoslavije*, Zagreb, travnja 1971., str. 32.

ljudi u njihovim asocijacijama rada i općinama. I ovdje treba citirati Miku Tripala koji piše: »Priznavanje i razvijanje nacionalnih osjećaja je sastavni dio ostvarenja slobode čovjeka, sastavni dio odnosa u jednom humanom i demokratskom socijalističkom društvu«. ⁵ Iako su lideri Hrvatskog proljeća uklonjeni s društvene scene, njihove ideje i zagovaranje gotovo su u cijelosti utkani u ustavna rješenja iz 1974. godine.

Konstitucionalni inženjering iz 1970-ih godina išao je u korist onih koji su se zalagali za konfederalistički model jugoslavenske federacije, a istodobno protiv onih koji su se zalagali za unitarističkiji model federalizma. Tako su te iste promjene bile u jednom dijelu SFRJ pozdravljene i prihvaćene, dok to nije bio slučaj s drugim dijelovima. Najevidentnije je to bilo kod predlaganja preustroja SFRJ prije raspada 1990-ih godina (Hrvatska i Slovenija nudile su konfederaciju kao izlaz mirnog rastakanja SFRJ, dok su Srbija i Crna Gora inzistirale na centraliziranoj federaciji). Može se konstatirati da su ustavne promjene oktroirane Srbiji, ona je svedena na »Beogradski pašaluk«. To je evidentno kada je Srbija rušila savezni ustav 1989. godine donošenjem novog ustava, kojim je ukinula autonomiju Vojvodine i Kosova.

Jugoslavija nakon 1971. više nije bila federacija u klasičnom smislu, nego specifična zajednica samoupravnih naroda i narodnosti, koji u federaciji ostvaruju samo jedan dio svojih suverenih prava, i to na osnovu dobrovoljnog dogovora utvrđenog Ustavom federacije koji stupa na snagu tek kada ga potvrdi skupština svake republike i autonomne pokrajine.

IV.

U vrijeme donošenja ustavnih amandmana iz 1971. na snazi je bio Ustav SFRJ iz 1963. godine, s izmjenama i dopunama amandmanskog tipa iz 1967. (Ustavni amandmani I do VI) i 1968. godine (Ustavni amandmani VII do XIX). Ustavna rješenja iz 1963. sankcionirala su

⁵ Ibid., str. 20.

centralizaciju i majorizaciju. Opasnost tog i takvog režima reflektirala se i na međunacionalnim odnosima. To se očitovalo: »a) u ekonomici se počela otvarati borba za redistribuciju centraliziranog nacionalnog dohotka među republikama; b) centralizirani višak rada u federaciji bio je podložan subjektivističkim kriterijima alokacije; c) stalno je bila prisutna realna mogućnost favoriziranja jednih na račun drugih nacija; d) nacionalna politička tijela često su svedena na razinu pukih izvršilaca odluka centra itd.«⁶ Valja imati u vidu da su komunističkim zemljama svojstveni permanentni pokušaji osmišljavanja i provođenja ponajprije gospodarske reforme, što je bio slučaj i sa SFRJ. Tada latentni odnos snaga postaje manifestni, što se uglavnom odnosi na odnos između središnjih državnih organa i »decentraliziranih« razina. Proces je započeo 1961. kao privredna reforma, s određenim raspletom 1965. godine oko tretmana države u društvenom planiranju. Slijedilo je raskrinkavanje UDBE, te otklanjanje te i takve kontaminacije. Zanimljivo je Bilandžićevo zapažanje po kojem »dok, su naime sve ostale frakcije na manje ili više otvoren način izložile svoju frakcijsku platformu, ova (UDBA, op. Z. L.) to nije učinila, već je prikrivenim, zamršenim, polutajnim i tajnim kanalima i sredstvima nastojala i prilično dugo uspijevala blokirati realizaciju odluka partijskih i predstavničkih tijela, sijući sumnju u samoupravljanje, demokratizaciju, politiku ravnopravnosti naroda i narodnosti Jugoslavije – što je i 'prirodan' način djelovanja ljudi i nekih organa te službe.«⁷ Infiltraciju su perfidno izvršili gotovo u sve pore društva, od partijskih foruma do radnih organizacija, gdje su uglavnom imali dominaciju u vođenju kadrovske politike, pritom se služeći metodama koje nemaju veze s humanizmom. Sijali su sumnju u sve i svakoga, pomno su skupljali dosjee s nizom fabriciranih i neprovjerenih podataka, često i iznuđenih priznanja i sl. Gradili su svoju poziciju na širenju straha i nedodirljivosti službe, zloupotrebljavajući povjerenje koje im je dano.

U lipnju 1968. izbile su studentske demonstracije u Beogradu, Zagrebu, Ljubljani i Sarajevu, na ulice se izašlo s parolama »Mijenjaj-

⁶ Ibid., pod 2, str. 133.

⁷ Ibid., str. 321.

mo ustav!« U rujnu 1970. Tito izlazi s prijedlogom o Predsjedništvu SFRJ, a Predsjedništvo SKJ u listopadu s »Aktualnim pitanjem daljeg razvoja političkog sistema«, unutar kojega je ključna točka – **odnosi u federaciji (položaj republika i društveno-političkih zajednica)**. Evidentno je da se odnosi u federaciji ne svode samo na odnos savezne države i republika, nego uvijek i na autonomne jedinice (Vojvodina i Kosovo), ali i na općine.

Oficijelno inicijativa za promjene Ustava krenula je od Predsjednika Republike (9. XII. 1970). U tom je prijedlogu utvrđeno da društveno-ekonomski i politički razvoj Jugoslavije, društvena svijest, ostvarenje privredne i društvene reforme »sve više postaju izvor težnji i potreba kako daljnjeg jačanja i odlučujuće društvene uloge radnog čovjeka u samoupravnim organizacijama udruženog rada i osnovnim društveno-političkim zajednicama, **tako i potpunije afirmacije naroda i narodnosti naše zemlje i time još sadržajnijeg ostvarivanja njihovog suvereniteta, državnosti, ravnopravnosti**«⁸

U pravilu iz inicijative za ustavne promjene trebalo bi biti razvidno što je svrha, cilj (*telos*) ponuđenih rješenja. Kod donošenja ustavnih amandmana iz 1971. godine to su:

- da se dosljednije ostvari ravnopravnost naroda i narodnosti i samostalnost socijalističkih republika, odnosno autonomnih pokrajina i njihova veća odgovornost, kako za vlastiti ekonomski i društveni razvitak, tako i za funkcioniranje federacije;

- da se federacija kao zajednica ravnopravnih naroda i narodnosti i samoupravna zajednica radnih ljudi i građana dalje izgrađuje kao funkcija državnosti i suverenosti svake republike i autonomnosti pokrajina, i ostvaruje samo ona prava i dužnosti koja su u zajedničkom interesu naroda, narodnosti, radnih ljudi i građana, republike Ustavom SFRJ prenijele na nju. Ta prava i dužnosti federacija ostvaruje preko samostalnog i odgovornog sistema organa i organizacija, pri čemu treba osigurati odlučujući utjecaj republika i pokrajina u ostvarivanju tih prava i dužnosti, a time i njihovu odgovornost za politiku organizacije;

⁸ *Promjene u političkom sistemu Jugoslavije*, Zagreb, travnja 1971., str. 44.

– da se funkcije prava i dužnosti saveznih organa usklade s takvim položajem i ulogom federacije, podrazumijevajući time da sve druge funkcije prava i dužnosti pripadaju republikama, odnosno pokrajinama i drugim samoupravnim subjektima.⁹

Zajednička komisija svih vijeća Savezne skupštine za ustavna pitanja odlučila je (28. VII. 1970) da se rad na promjenama ustava pripremi i izvede u dvije faze. U prvoj fazi trebalo je obuhvatiti političke i ekonomske funkcije federacije, odnosno federacije i republika i pokrajina, ustanovljenje Predsjedništva SFRJ i promjene ostalih organa federacije. Druga faza obuhvatila bi skupštinski sistem, društveno-ekonomske odnose u komuni, ustavno-političke probleme sistema samoupravljanja, a po potrebi i drugo.

Kopernikanska mijena odnosi se da suverenitet izvorno pripada republikama, koje delegiraju određene ovlasti na saveznu razinu. Stoga i usuglašavanje gledišta treba promatrati s aspekta da je svaka ozbiljna promjena ustava istodobno i jedan nov dogovor naroda Jugoslavije¹⁰.

Najradikalnija promjena bila je da se naglašavala državnost republika. Taj prijedlog dala je Radna grupa za odnose federacije, republika i autonomnih pokrajina. Jugoslavija se javlja kao zajednica koja se osigurava sudjelovanjem i odgovornošću federalnih jedinica, jer se zajednički interesi ostvaruju neposredno suradnjom i dogovorom republika i autonomnih pokrajina. Republike (i pokrajine) su odgovorne za svoj razvoj, ali i za ukupan razvoj zajednice SFRJ. Znači, stvara se novi tip federacije. U republikama se ostvaruju suverena prava, odnosno u autonomnim pokrajinama, a preko organa federacije samo utvrđeni (dogovoreni) zajednički interesi. Republika je država, a autonomna pokrajina dobiva na autonomnosti, što se reflektira na autonomnost i drugih društveno-političkih zajednica.

Federalne jedinice, republike po principu pariteta, a pokrajine po odgovarajućoj zastupljenosti, tvore organe federacije. Egzistirajući organi federacije doživljavaju radikalne promjene, a osnivaju se i

⁹ Predsjednik Republike U-34, Beograd, 9. XII. 1970., str. 3 i 4.

¹⁰ E. Kardelj: Izlaganje na sjednici koordinacione komisije od 11. XII. 1970.

potpuno novi, sve radi pune afirmacije i emancipacije te ravnopravnosti naroda i narodnosti.¹¹

Uklonjen je zakonodavni primat federacije te republike dobivaju svoj zakonodavni sustav, a autonomne pokrajine dobivaju svoj pravni sustav u okviru republičkog. Uklonjena je i paralelna odgovornost u provođenju zakona i izvršavanju odluka organa federacije.

Transformira se skupštinski sustav u pravcu međusobne odgovornosti republika za ostvarivanje zajedničkih interesa, pri čemu glavnu kohezivnu ulogu ima Predsjedništvo SFRJ.

Ustav SFRJ postaje i tvorevina republika te se ni jedno vitalno pitanje SFRJ ne može rješavati bez dogovora federalnih jedinica. Delegatski princip dobiva na značenju, jer dogovaranjem i sporazumijevanjem, uz ostale načine, valja rješavati konfliktne situacije, kada se umjesto njihova razrješavanja političkom vlašću to treba činiti neposrednom akcijom samoupravnih subjekata, koji konačno na sebi osjete definitivne rezultate takvih procesa.

Napisane su i »Zakonodavne, administrativne i pravosudne funkcije federacije« u kojima je naznačena podjela po oblastima saveznog zakonodavstva, što je izazvalo različita mišljenja. Sve to navodi, iako nije izričito rečeno, ukidanju trihotomije zakona, te se ide na jedinstvene savezne zakone. Tzv. društvene djelatnosti u cijelosti bi prešle u nadležnost republika. Takvi stavovi izazvali su i različita reagiranja.

¹¹ Neki autori ovaj tip federalizma nazivaju **kooperativnim**, a što se pod tim podrazumijeva napisao je M. Jovičić: »Pojam kooperativnog federalizma ima u osnovi dva značenja. Prvo, od koga se u stvari najpre pošlo jest kooperacija, saradnja dva nivoa vlasti, dve kategorije političko-teritorijalnih jedinica, federacije, s jedne strane, i federalnih jedinica, s druge strane. Drugo značenje upućuje na međusobnu suradnju federalnih jedinica između sebe, bilo bez ikakve ingerencije federacije bilo uz izvesne oblike i njenog učešća«. Vidi: *Savremeni federalizam*, Savremena administracija, Beograd, 1972., str. 220. Za razliku od jednodimenzionalnog federalizma, J. Đorđević smatra da egzistira **višefunkcionalni** federalizam, koji karakterizira »zajednica zasnovanih društvenih grupa ili subjekata koji uživaju odgovarajuću autonomiju i svojom integracijom modeliraju tu zajednicu.« Vidi: *Ustavni zakonodavni federalizam*, Arhiv, br. 2–3, Beograd, 1973., str. 206. V. Bakarić je jednom prilikom nazvao tadašnji federalizam **federirajućim**, jer »republike daju elemente 'federiranja', a federacija je ta koja onda to i iz toga pravi jednu novu potenciju daljnjeg razvoja«.

Donosimo jedan primjer rada Koordinacione komisije. Predloženi amandman I bio je napadnut, jer je išao u smjeru učvršćivanja velikodržavnog i etatičkog kursa Jugoslavije, jer jedan suveren narod ne može nikome povjeravati svoja prava, nego ih mora sam ostvarivati, i to direktno, i u republici i u federaciji. Također je upozoreno da Savezna skupština ne treba biti jedini kanal direktnog sporazumijevanja, nego da treba osigurati što je više moguće neposrednije samoupravno dogovaranje. Upozoreno je da su radni ljudi nosioci suvereniteta, a time i narod, jer ne može se promatrati nacionalni suverenitet izvan klasnog sustava¹². Posebno je upozoreno da organi federacije mogu vršiti samo isključivo nabrojene nadležnosti u ustavu, te da treba osigurati sudjelovanje republika u utvrđivanju i provođenju politike saveznih organa, a s tim u vezi utvrditi putove i sredstva kojima se to čini.

Praksa je osobito upućivala na promjene u federaciji koje su nužne, jer se do tada tendiralo **birokratskom centralizmu i velikodržavnom hegemonizmu**. Promjene se svode na to da **republike sve više postaju mjesto dogovaranja i sporazumijevanja**, što je sve trebalo »da svede državnu funkciju federacije na onaj minimum koji je stvarno u zajedničkom interesu naroda i narodnosti«.

Prof. E. Pusić piše 1970-ih godina na temu »Samoupravna integracija u jugoslavenskom federalizmu« o opoziciji republika: »Republike kao integraciona polja – a ne kao hijerarhizirani centri – povezuju se u Jugoslaviji na temelju svojih jasnih i jasno raspravljanih interesa. Interes za zajednicu stvara i ujedno traži, u prvom redu, ravnopravno podijeljenu odgovornost za zajedničke poslove. Ima dimenzija jugoslavenske zajednice u kojoj svaka republika može biti integrator cjeline. To znači, praktički, lokacija integrativnih čvorišta pojedinih

¹² Komentirajući amandmane koji definiraju status federacije, D. Bilandžić je, između ostalog, napisao: »Samoupravljanje se od drugih sistema razlikuje po tome što ono teži da se odluke ne donose preglasavanjem većine, nego usklađivanjem različitih interesa. Preglasavanje i nadglasavanje primjenjuju se izuzetno, tek onda kad se usklađivanje ne može postići i kad je priroda problema takva da ne dopušta proceduru dogovaranja. Takav je stav jaka obrana od majorizacije koja je moguća u organizacijama po većinskom principu«.

djelatnosti, sistema i službi za čitavu Jugoslaviju u republikama i pokrajinama.«¹³

Od organa federacije, najveće se promjene odnose na uvođenje Predsjedništva SFRJ. To je tijelo također oblik neposrednog sudjelovanja republika i pokrajina u pravima i dužnostima federacije.

Poznata je misija bikameralizma u federativno uređenim državama, gdje se oba konstituensa federacije, a to znači građani i federalne jedinice, pozicioniraju da mogu ostvarivati svoje interese. Stoga je i stvorena ideja da Vijeće naroda (kasnije Vijeće republika i pokrajina) treba izvući iz vetirajuće pozicije u skupštinskom sistemu, dajući mu aktivnu ulogu u kreiranju rješenja. Znači nastojalo se tom vijeću dati veću subjektivnost u pitanjima od interesa za federalne jedinice, odnosno, kako se tada pisalo, za ravnopravnost naroda i narodnosti. Proširena je nadležnost Vijeća naroda kod donošenja saveznog budžeta, kod svih saveznih osnovnih i općih zakona. Također je po svojoj inicijativi to vijeće moglo raspravljati o prijedlozima drugih zakona i akata koji su od interesa za ravnopravnost republika i naroda. Istodobno je predviđeno da se Vijeće naroda javlja kao drugi dom zajedno sa Saveznim vijećem u pitanjima koja su do tada bila u isključivoj nadležnosti Saveznog vijeća. Predviđeno je da federalne jedinice šalju svoje predstavnike koji bi djelovali i kao delegacija. Sastav SIV-a trebao je omogućiti da to tijelo djeluje kao Izvršno vijeće, a ne kao Vlada (pitanje »šireg« i »užeg« sastava). Brišu se odredbe o članovima SIV-a »po položaju«.

Do tada je federacija putem općih investicijskih fondova raspolagala značajnim sredstvima (čl. 122) te je izmjena išla u smjeru da federacija može svojim sredstvima sudjelovati samo u financiranju investicija za posebne namjene određene saveznim zakonom.

Na razini federacije željelo se odlučivati samo o pitanjima od zajedničkog interesa, a kada se o tome odlučuje, da se isto odvija kao ravnopravno odlučivanje federalnih jedinica. Iskorak je nastao i u odnosu na »podfederalne« jedinice. **Autonomne jedinice se izjednačavaju u statusu autonomnih pokrajina i dobivaju karakteristike federalnih jedinica.**

¹³ E. Pusić: *Samoupravna integracija u jugoslavenskom federalizmu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. XXI, broj 1, str. 120.

Kvalitetna ustavna analiza uvijek se odnosi na genezu donošenja ustava ili njegovih izmjena i dopuna – od inicijative, preko nacрта prijedloga, do prijedloga, te konačnog teksta.¹⁴ Upravo u fazi *statusa nascendi* svi barem imaju šansu izboriti se za svoje interese.

Smatramo da se svim promjenama i analizama pristupalo parcijalno, a da se istodobno gubila cjelina. Na taj se način zanemaruje da je svaka pa i najmanja promjena ipak daleko značajnija kada se stavi u kontekst ukupnosti.

Kod amandmanske tehnologije također je poželjno izraditi tzv. pročišćeni tekst, što smo i uradili u disertaciji.¹⁵

¹⁴ Npr. prijedlog nacрта UA

Te kompetencije pravno su vrlo široke, a po svojoj ekonomskoj suštini i etatičke. U tome je zapravo i osnova sve oštrijih sukoba republika i federacije i sukoba među republikama.

Amandman XXXIII – bio je prijedlog da carine jednim dijelom budu prihod republika. Neki su bili za čvrsti sistem kotizacije federacije, da porez na promet ne bude prihod federacije, te da se doprinos za rad federacije vrši na temelju društvenog proizvoda. Bilo je i prijedloga da se federacija financira isključivo doprinosima republika i pokrajina.

Amandman XXXIV – prijedlog da se obuhvati i međunarodne kontakte društvenih organizacija i udruženja građana, da republike mogu ostvarivati svestraniju suradnju na međunarodnom planu. Bilo je prijedloga da općine i radne organizacije imaju veću samostalnost u uspostavljanju suradnje sa stranim ili međunarodnim organima i organizacijama, str. 174.

Prijedlog nacрта UA

U amandmanu XXVIII istaknuto je u toč. 1. st. 1. da republike i autonomne pokrajine surađuju na području porezne politike.

Ustavna osobitost je i određenje u čl. 1. Zakona da se ustavni amandmani primjenjuju od dana kada budu proglašeni, ukoliko ustavnim zakonom nije drugačije određena provedba pojedinih odredbi.

¹⁵ Izradio sam taj »Pročišćeni tekst« kako bih upozorio na fenomen da je svaka i najmanja promjena Ustava daleko veća i značajnija negoli se to može prepoznati iz iščitavanja teksta ponuđenih promjena.

Točkom 3. amandmana XV ukida se čl. 108. Ustava, jer je republika definirana na nov način, kao država. Slično je i s autonomnom pokrajinom, gdje se trgalo za njenim adekvatnijim statusom, što mijenja odredbe toč. 4. st. amandmana XVIII.

Amandmanom XXVI znatnije se sužavaju funkcije federacije, osobito u društveno-ekonomskim odnosima. Društveni plan Jugoslavije doživljava novu koncepciju, što ukida čl. 121. Ustava.

Narodna banka dobiva novu poziciju, a ojačani su utjecaji republika u vođenju emisije politike; SDK dobiva i informativno-analitičku funkciju. Time su zamijenjene odredbe čl. 29. st. 6. i čl. 31. i 117. Ustava.

Dobiveni podaci pokazuju da su promjene nastale stupanjem na snagu Ustavnih amandmana iz 1971. u odnosu na regulaciju u Ustavu iz 1963. značajnije negoli je to naznačeno izričito u amandmanima. Sve to potvrđuje tezu da je svaka ustavna promjena daleko kompleksnija negoli to izgleda na prvi pogled, odnosno prema gramatičkoj interpretaciji promjena, a što još više komplicira spoznaja da se promjene konačno vrednuju isključivo u praksi.

Za to razdoblje je karakteristično da je zauzet načelni stav da se u SFRJ uređuju ustavni odnosi od zajedničkog interesa za sve narode i narodnosti i radne ljude i građane, a da se ustavni odnosi u cjelini reguliraju republičkim ustavnim i pokrajinskim ustavnim zakonima.

U oblasti društveno-ekonomskih odnosa predloženo je deset amandmana (IX – XVIII), u oblasti društveno-političkog sistema pet (XIX – XXIII), a u oblasti federacije četrnaest amandmana (XXIV – XXXVII). Prema dikciji Nacrta ti bi amandmani trebali dopuniti određene članove Ustava, odnosno amandmane iz 1971., dopuniti određene dijelove glava Ustava te zamijeniti određene članove, odnosno amandmane.

Dogovori republika i pokrajina trebali su osiguravati potpunije ostvarivanje zajedničkih interesa svih subjekata, te se utvrđuju cilj, sadržaj, obveznost, odgovornost za provođenje i uloga organa federacije u ostvarivanju suradnje i dogovaranja. Zajednički interesi republika i pokrajina su tako instrument neposrednijeg, a vjerojatno i kva-

Nosioci porezne politike postaju republike i pokrajine, što mijenja čl. 27. st. 3. i čl. 124. Ustava, kao i amandman XVI toč. 4, što je utvrdio amandman XXVIII.

Amandmanom XXIX zamjenjuju se odredbe čl. 113. Ustava, a amandmanom XXX odredbe čl. 116, 160, 161. i 162. Ustava, kao i amandmana XVIII. Ovo stoga što je izvršena bitna transformacija federacije, odnosno njenih nadležnosti, koje su sada formirane principom delegacije republika i pokrajina.

Prema amandmanu XXXI proizlazi da republike dobivaju na važnosti kao zakonodavci, pa se ukidaju odredbe čl. 85. st. 2., čl. 119. st. 1. i 3. do 6., čl. 126. do 129. i čl. 131. st. 1. Ustava.

Amandman XXXIV znatno sužava dotadašnja ovlaštenja federacije u pogledu raspolažanja sredstvima, te se stoga ukida čl. 122. Ustava i amandman III. Proširuju se subjekti međunarodnog komuniciranja i uvode se međunarodni ugovori »republičkog značaja« (amandman XXXV).

litetnijeg ostvarivanja zajedničkih interesa. Društveni plan Jugoslavije trebao je biti instrument zajedničke ekonomske politike, zajedničkih osnova razvojne politike i samoupravne integracije udruženog rada na jedinstvenome jugoslavenskom tržištu. Taj plan je imao srednjoročni karakter, s tim da se godišnjim planskim aktom utvrđuju mjere ekonomske politike. Uočeno je mnogo puta da jugoslavensko tržište ne djeluje jedinstveno, te se stoga nastoji utvrditi osnova za korekciju. Tako se u jedinstvenu osnovu ubraja i kreditni sustav. Monetarni i kreditni sustav proglašavaju se jedinstvenima. Narodne banke federacije, republike i pokrajina su ustanove jedinstvenoga monetarnog sustava, a emisiona banka je samo Narodna banka Jugoslavije. Utvrđuje se odgovornost tih banaka za stabilnost valute, za opću likvidnost plaćanja, za provođenje i praćenje provođenja te politike. Reguliraju se odnosi Narodne banke Jugoslavije prema Skupštini SFRJ. Jasnije se reguliraju pozicije republike i pokrajina u ostvarivanju međunarodne suradnje. Skupština SFRJ u krajnjoj je instanci odgovorna za provođenje saveznih zakona. Proširuje se nadležnost federacije koju obavlja preko saveznih organa na područje osnova državne uprave, javnog informiranja, društvenih savjeta, društvene organizacije i udruženja građana, zatim na sustav društvenog planiranja. Predlaže se demokratizacija predlaganja člana Predsjedništva SFRJ, zatim osiguravanja jedinstvenog položaja i odgovornosti članova tog tijela i daljnje unapređivanje kolektivnog rada. Donošenje izvršnih propisa na osnovu suglasnosti utvrđuje se kao iznimka, samo u slučajevima izvršavanja propisa kojima se utvrđuju materijalne obveze republika i pokrajina. Predlaže se i ukidanje međurepubličkih komiteta kao institucijskih oblika za donošenje te vrste akata.

U drugoj fazi ustavnih promjena (1974) sve što se u prvoj fazi (1971) odnosilo na funkcioniranje federacije ostalo je nedirnuto. Na kraju, to je bila ustavna situacija u kojoj je došlo do raspada SFRJ, koja sigurno ne bi mogla biti ustavnopravno okončana bez ustavnih rješenja iz 1970-ih godina.

V.

Federalistička teorija je uvijek aktualna i traži sofisticiranje, pri čemu mislimo da je poželjno osvježiti je s teorijom samoorganizacije, holističkim promišljanjem, preko teorije sustava, do teorije *autopoiesis*, imajući u vidu ponajprije razvoj znanosti i informatičke tehnologije.

U tradicionalnim autoritarnim organizacijama dogma je bila upravljanje, organiziranje i kontroliranje. U informatičko doba, u tzv. učećoj organizaciji (Senge) nova »dogma« bit će vizija, vrijednosti i uzajamni modeli. Na sceni, ponajprije u *bussinesu*, je novi tip organizacije, koja je decentralizirana, nehijerarhijska, namijenjena općem dobru, rastu zaposlenosti i uspjehu. Međutim i političke asocijacije poprimaju nove oblike, na konsenzualnoj osnovi. Horizontalno diferenciranje je u tijeku. Na društvenoj sceni (civilno društvo) sve više različitih subjekata, nevladinih, neprofitnih, humanitarnih konkuriraju ravnopravno u dobivanju poslova kojima se zadovoljavaju potrebe i interesi građana.

Danas je aktualan pokret traganja učinkovite i jeftine vlasti – kako kreirati vladu (na svim razinama) koja će bolje (učinkovitije) poslovati, koštati manje, koja će se brinuti o uravnoteženu proračunu. Svjedoci smo intenzivnog raslojavanja bogatih i siromašnih u svijetu, što zahtijeva nove pristupe i skrb o ravnomjernom razvoju. Navedene i druge mijene inspirativnost nalaze, između ostalog, i u federalističkoj teoriji.

Krucijalno pitanje i traganje za odgovorom jest tko, kada i kako može i treba donositi najvažnije odluke. Svakako da treba tragati i za iznalaženjem kriterija kojima se vrednuje optimalnost donesenih odluka. Kriteriji kojima se valorizira dobrota nekog rješenja smatramo da bi trebali biti: (i) maksimalizacija gospodarske i društvene efikasnosti; (ii) maksimalizacija humanosti odnosa među ljudima (današnjim rječnikom – demokratizacija); (iii) minimalizacija kontaminacije okoliša.¹⁶ Danas je to evidentno u gotovo svakom dokumentu, od svjetskih do europskih.

¹⁶ Tzv. Osječka škola još je sedamdesetih godina 20. stoljeća ponudila kriterije za vrednovanje društvenog razvitka.

Razigravaju se i umrežuju različita načela, ali bez rangiranja, što je danas prepoznatljivo kroz *good governance*, a što se može svesti na **optimalni regulatorni sustav** donošenja odluka. Pritom je akcent na pripremanju odluka i na njihovu izvršavanju i nadziranju.

Autopoiesis¹⁷ znači samodefiniranje i samoorganiziranje, znači procese započinjati i vrednovati »odozdo«, znači da svaki entitet (koji je istodobno i dio i cjelina) predstavlja jedinstvo (*unity*) kao entitet, ali je kognitivno otvoren i normativno zatvoren prema okruženju. *Autopoiesis* znači »proizvoditi samog sebe« (N. Luhmann). To nije promišljanje ili/ili, nego i/i, to je horizontalno i vertikalno umreživanje. U značajnom smislu takav pristup zahtijeva redefiniranje klasičnih postulata – države, suverenosti, isključivosti i sl. To je afirmacija holističkog razvitka društva i individualnog, i ekonomskog, i organizacijskog, i kulturalnog.¹⁸ Drugim riječima, ima mjesta i za državni sektor, i za privatni sektor, ali i za javni sektor. Svakako tu je dioba vlasti, kako horizontalna, tako i vertikalna, ali kao međusobno kooperirajuće i nadgledavajuće sa sinergističkim efektom. Ima mjesta za lokalnu razinu, svakako i za regionalnu, naravno i za državnu, ali i naddržavnu. Upravo autopoietiski pristup omogućava iskorak iz klasičnog i usko granskog znanstvenog tumačenja i lansiranje u interdisciplinarni i multidisciplinarni diskurs.

Ključni pojmovi su **diferenciranje** i **integriranje** kao komplementarni procesi. Pod diferenciranjem razumijevamo procese koji idu iz jednostavnog u raznovrsno. Pod integracijom razumijevamo procese ponovnog sastavljanja pojedinačnih diferenciranih pojava u novu cjelinu. Proces i diferenciranja i integriranja mogu se svesti na to da je cijela evolucija sve veće diferenciranje i sve konkretnija i harmoničnija integracija. Kod svake integracije postavlja se pitanje

¹⁷ Prof. E. Pusić prevodi kao samotvorba. Alopoietična društva – sve je definirano izvana (kapital i/ili država, hijerarhijska razdioba moći u ekonomskom i socijalnom životu). Autopoietiska organizacija – gdje je sve dizajnirano iznutra (vlastito srce i um, vlastita tvrtka, vlastita zemlja i država). Najvažniji pojam je »samo« (*self*) u sinergiji umreženo. Vidi: Zvonimir Lauc, *Autopoietic Shaping of Local, Regional, National and Supra-National Community*, über Grenzen Hinweg... Zwanzig Jahre Partnerschaft, Augsburg University and Osijek, Augsburg, 1988., pp. 127–140.

¹⁸ Vidi: Zvonimir Lauc, *Društveni razvoj i ustavne promjene*, CITRO, Osijek, 1988.

oblika, da li će ostajati jaki subjektivitet na dijelovima koji ulaze u cjelinu, ili će cjelina biti glavni entitet, a dijelovi će postati nešto periferniji. Drugim riječima, temeljno je pitanje razina autonomije bilo dijela, bilo cjeline. Ovdje je najvažnije pitanje, moglo bi se reći, gdje je kraj diferencijacije i kako izvoditi integraciju.

Aktualni slučaj Kosova može se svesti na »Kosovo – više od autonomije – manje od neovisnosti«. Srbija se protivi da Kosovo ima status samostalne i nezavisne države, a Kosovo to traži i ne zadovoljava se najvišim oblikom autonomije. Naravno da u klasičnom promišljanju jedno drugo isključuje, imajući u vidu tretiranje suvereniteta. Suverenitet u klasičnom poimanju je ili/ili, jedno rješenje drugo isključuje. Međutim, danas to više nije prihvatljivo. Znači, za sve ima mjesta, uz jasna pravila igre. Današnjim rječnikom, to je umrežavanje, gdje niti jedan dio ne može biti izoliran, ali istodobno i jest dio i cjelina (entitet). Naravno da svako rješenje traži korekcije u okruženju – npr. jamčenje ljudskih prava i sloboda za nacionalne manjine. Tu su kulturološke barijere i još više psihološke, jer teško je prihvatiti da od konstitutivnog naroda postaješ nacionalna manjina. Još uvijek su ljudi zarobljenici kojekakvih mitova. Nadalje, tu je pitanje povjerenja (legitimiteta) i vjerodostojnosti aktera koji vladaju. Međutim, problem je kada netko osvoji određeni status (više slobode, više autonomnosti) pa ga se degradira. (Ustavnim amandmanima iz 1970-ih pokrajine su bile također federalne jedinice, a Ustavom Srbije iz 1989. gube to svojstvo.) Istina, cijela povijest se može svesti na osvajanje slobode, pri čemu treba znati da nikada nema previše slobode, autonomije i sl. Upravo federativni sustav treba na svim razinama podizati slobodu, autonomiju i sl.

Stoga su federativni sustavi dinamični i višeslojni¹⁹ te interpretacija ne smije biti samo pravna ili politološka, nego interdisciplinarna.

¹⁹ Danas je to prepoznatljivo kao *multilevel constitutionalism* (višerazinski ustavni sustav), u kojem su nove strukture vlasti komplementarne i međusobno se nadograđuju, te istodobno i mijenjaju postojeće oblike samoorganiziranja vlasti ili društva. Vidi: I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in European Union*, WHI Working Paper, 5–02.

VI.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike suodlučivanja, suradnje i uzajamne provjere svih vrsta i razina vlasti i njihovih nositelja.

Ideja **lokalne samouprave** jest kreiranje »odozdo«, kada se donose propisi što je moguće bliskiji građanima, ali uz obvezu da ta regulacija osigurava efikasnost sustava, njegovu demokratičnost također. Zalažemo se da bi konkretna društvena uređenja trebalo vrednovati kroz sve što vodi kvalitetnijem razvitku – produktivnosti rada i humanizaciji odnosa, kao i emancipaciji čovjeka, obitelji, timova, tvrtki, lokalnih zajednica, regionalnom ustroju, središnjoj vlasti, do nadnacionalnih asocijacija. Nažalost, još uvijek čovjek služi u najvećem dijelu reproduciranju kapitala i/ili države.

Pozivi na načelo supsidijarnosti²⁰ (slično i kod federalizma) obično slijedi nakon protesta protiv rastuće centralizacije i birokratizacije. Načelo supsidijarnosti nam pomaže u traganju za optimalnim rješenjima. Istodobno uz načelo supsidijarnosti, tu je načelo proporcionalnosti i mnoga druga koja se sučeljavaju i traže kreativno tumačenje.

Proces »odozdo« je bliži potrebama i interesima građana. Na taj se način preuzima odgovornost i samostalnost, jedina je granica zakon, a ne i zaštita pod hijerarhijskom strukturom. Nužnost je kooperacije i koordinacije, a ne konfrontacije različitih vertikalnih razina odlučivanja, koje su koncentrični krugovi. Mjeru ne predstavlja zajednica, nego pojedinac. Nikakva se nadležnost ne smije postaviti višom negoli je to nužno. Ono što može postići pojedinac, ne smije se zahtijevati od zajednice. Što može postići najniža zajednica, viša/šira ne smije uskratiti. **Supsidijarnost je prava mjera ograničavanja državne moći.** To su rješenja koja se zasnivaju na načelu decentra-

²⁰ Pio XI. objavio je encikliku *Quadragesimo Anno*, 1931. (velika ekonomska depresija, fašizam u Italiji, komunizam u SSSR...) »**da je nepravda, veliko zlo i poremećaj ispravnog poretka kada veća i viša zajednica prisvoji sebi funkcije koje mogu biti uspješno izvršene i od strane manjih zajednica**«. U enciklici je jasno naznačeno kako bi glavni cilj vlasti, kao i način na koji ona tu vlast obnaša, trebao biti takav da se stvore preduvjeti da se pojedinci ili skupine mogu samostalno razvijati – to je pravi odgovor na centralizaciju, majorizaciju, kolektivizaciju i dr.

lizacije i »necentralizacije«, na načelu samouprave, gdje lokalne i regionalne vlasti na kvalitetan način odgovaraju na procese globalizacije (i europeizacije). Takvim pristupom osigurava se solidarnost, harmonizira gospodarski razvitak i omogućava jednakost u šansama za sve ljude i krajeve.

Problematika **regije i regionalizacije** ima sve veće značenje, upravo ta razina omogućava artikuliranje potreba i interesa na lokalnoj razini, amortizirajući lokalni egoizam (»žablja perspektiva«), a istodobno amortizira središnji centralizam (»ptičja perspektiva«), uz osiguravanje sinergijskog razvitka. Nije čudno što Europa svoju povijesnu hipoteuku oko krojenja granica nastoji ispravljati regionalnim pristupom (»Europa regija«).

Načelo supsidijarnosti ima tri sastavnice:

»1. Pojedinaac je *quid pro quo* svih zajedničkih aktivnosti i nijedna zajednica ne smije u svoju nadležnost prisvojiti ono što može postići sam pojedinac;

2. Manjim društvenim jedinicama ne smiju biti uskraćeni mogućnost i sredstva za ostvarivanje onoga što su one u stanju same postići. Veće jedinice moraju ograničiti svoje aktivnosti na one oblasti (*policy*, op. Z. L.) koje nadilaze mogućnosti i sposobnosti (kapacitete, op. Z. L.) manjih jedinica;

3. Obuhvatnije jedinice, osobito država, moraju uvažavati hijerarhijski poredak različitih oblika društvenih organizacija i moraju pomoći inferiornijim jedinicama kako bi bile u stanju same uraditi ono za što su sposobne«. ²¹

Osobito je važan odnos građanina i okruženja. Pojednostavljeno, postoje tri vrste. Prvi je hijerarhijski pristup, gdje se koordinacija osigurava hijerarhijom vanjske vlasti ili unutarnjih vrednota (Weber, Durkheim). Drugi je koalicijski pristup, gdje se smatra da politički i društveni sustavi postoje samo onda ako elementi (pojedinaac i lokalna zajednica) slobodno odluče da im pripadaju, pri čemu se slobodno dogovaraju o uvjetima pristupanja (Balducci, teorija javnog izbora

²¹ F.-X. Kaufmann, *The Principle of the Subsidiarity, Viewed by the Sociology of Organization*, The Juris 48, 1988., pp. 280.

u SAD). Treći je pristup u kojem lokalna vlast treba središnju, ali i obrnuto, elementi djeluju koordinirano ne zbog hijerarhijskog pristupa, niti što su autonomne jedinice koje slobodno odlučuju, već zato što oni i sustav dijele zajedničko dobro (zajedničke vrijednosti i interese). Drugim riječima, važno je identificirati tzv. poslove po prirodi stvari, koji se podrazumijevaju da su primjereni upravo za te subjekte.

Valja tragati za odgovorima kako jamčiti harmoniju između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih zajednica i države.

U ambijentu globalizacije, u procesu diferenciranja i integriranja, upravo lokalna samouprava ima mogućnost, rekli bismo i nužnost, slijediti svjetske, osobito europske trendove, ali sačuvati hrvatsku tradiciju i hrvatski identitet.

VII.

Suštinsko pitanje u vezi s ustavnim promjenama je – što sačuvati (*Aufheben*), čega se odreći, a što doreći?

Vrednovanje određenih ustavnih rješenja valja staviti u ambijent i okolnosti doba kada su se neka rješenja rađala. Svako povijesno razdoblje ima dobrih i manje dobrih rješenja. Umješnost je loša rješenja identificirati, pokušati ih eliminirati, ili barem svesti na najmanju moguću mjeru. Istodobno treba pozitivnu memoriju, ono što je kvalitetno položilo ispite za nove izazove (tradicija), potvrditi i dalje razvijati. Pritom je nužno otvarati nove procese i tragati za odgovorima današnjice i sutrašnjice. Znači, treba taj konstitucionalni inženjering promišljati s aspekta *causae* koje su determinirale ta i takva rješenja, ali imajući u vidu poželjnosti (*telos*) koje se namjeravalo ozbiljiti.

Razigravanje federalne teorije, a to znači jačanje federalnih jedinica 1970-ih godina u SFRJ, svakako je jedna od etapa konačne slobode za hrvatske građane i hrvatsku državu i društvo.

Iz razdoblja SFRJ, a to važi i za Hrvatsku, izašli smo bogati pogreškama, i to je relevantno iskustvo, ali ipak imamo i memoriju

obogaćenu teorijskim i praktičnim iznalaženjem različitosti za suživot.

Pogreška je što smo 1990-e godine simplificirali situaciju na način da je gotovo sve što je do tada bilo proglašeno – lošim i stvarana su uvjerenja da sve što slijedi – jest najbolje. Sve pod krinkom – imamo svoju državu. Odmah da budem jasan: svakako je lijepo i nužno imati svoju državu, ali to nije cilj. To je samo »nužno zlo«, jer cilj mora biti građansko društvo, gdje će pojedinac biti slobodan, a onda i skupine i narod u cjelini. Pod parolom »za Hrvatsku« svašta je prolazilo, od nezgrapne i kobne privatizacije, preko jednopartijskog ponašanja, do neizračunavanja *cost-benefit* oko članstva u EU.²²

Pouke se nadalje odnose na općenito razigravanje diobe vlasti, osobito vertikalne na svim razinama, od lokalne, preko regionalne, do državne, pa i nadnacionalne, gdje dominira načelo supsidijarnosti. Problematika iskrene decentralizacije i dalje pritišće hrvatsku državu i društvo, jer sve su to prošle gotovo sve zemlje Europe, gdje Hrvatska mora promišljati o ravnomjernom razvoju, kao zemlji s (pod)jednakim šansama za sve ljude i krajeve.

Moderna tehnologija je horizontalno umreživanje, *face to face*, federativna načela upravo imaju i tu logiku.

Budućnost je u daljnjim integriranjima, ali sigurno i u diferenciranju. Za sve to preduvjet je revitaliziranje teorije federalizma, ali obogaćene i ostalim teorijama, osobito teorijom *autopoiesis*.

Svjedoci smo traganja za rješenjima koja su često dijametralno suprotna, gdje se ona međusobno negiraju, ide se iz krajnosti u krajnost, ili se pledira za jaki centar ili za jaku periferiju, nema dijalektike između odnosa dijela i dijela, te dijela i cjeline, između sadržaja i forme. Problematika se ne odnosi samo na reguliranje tih odnosa, **više je to pitanje ovladavanja i osposobljavanja za upravljanje razvojem.**

Holističkim pristupom na autopoietički način otvara se mogućnost osiguravanja omekšavanja profitabilnosti uz pomoć moralnosti i

²² J. Županov je doba SFRJ do danas sveo na naslov svoje knjige *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma*.

duhovnosti. Na taj način ostvaruje se i dalje razvija samosvojnost i identitet osobnog i nacionalnog *corpusa*. Valja spoznavati okruženje (društveno, kulturološko i političko), utvrđivati pravila ponašanja za organe koji služe zajednici i pučanstvu te učiniti dostupnima svim građanima znanstvene spoznaje i upravljačke vještine.

Pravila ponašanja, ponajprije zakoni većinom se donose po načelu »volje svih«, a ne »opće volje« (Rousseau), ali i uz »grijež struktura«. Prevedeno to znači strančarenje, posebni interes dominira nad općim interesom. Drugim riječima pravo (zakoni) se mora naslanjati na moralitet. Tako moral nije iznad prava, on ulazi u pravo, ali se u njemu ne rastvara.

Ne može neslobodan čovjek podržavati razvoj slobode, ne može neefikasan čovjek podržavati razvoj efikasnosti, ne može nehuman čovjek podržavati razvoj demokracije, ne može nekulturan čovjek skrbiti o ekologiji.

Doc. dr. sc. Robert Podolnjak

FEDERALIZAM U BIVŠOJ JUGOSLAVIJI I EUROPSKOJ UNIJI

Dodirne točke u federalnim načelima i institucionalnoj strukturi

Čitajući mnoštvo objavljenih znanstvenih radova ili napisa o federalizmu ili konfederalizmu gotovo da nisam naišao na komparativnu analizu federalnog sustava u bivšoj socijalističkoj Jugoslaviji¹ i federalnog sustava ozbiljenog u Europskoj uniji.² Na prvi pogled svaka usporedba tih dvaju federalnih sustava, kada bi se i načelno prihvatilo da su oba posjedovala (odnosno posjeduju – u slučaju EU) određene neprijeporne federalne značajke, čini se nemogućom misijom. Na jednoj je strani bivša Jugoslavija – mnogonacionalna država, socijalističkog društveno-gospodarskog sustava, načelno protivna svim načelima suvremene višestranačke demokracije i vladavine prava, koja se nasilno raspala početkom 1990-ih godina; na drugoj je Europska unija kao političko-gospodarski savez europskih država, zasnovan na privrženosti načelima slobode, demokracije, poštivanja

¹ Iz pridjeva socijalistička jasno je da ćemo se u ovom radu baviti federalizmom »druge«
Jugoslavije (od 1963. službeno SFRJ), a ne federacijom »treće«
Jugoslavije, koju će formirati Srbija i Crna Gora 1992. godine.

² U jednom novinskom napisu britanski će komentator konstatirati kako EU ima sličnosti s »prividnim komunističkim federacijama«, jer rotirajuće Predsjedništvo u Europskom vijeću najviše sliči bivšem kolektivnom Predsjedništvu u Jugoslaviji. Mark Steyn, *United They'll Fall: A Grand Project Doomed To Fail – European Union Future*, National Review, April 5, 1999.

ljudskih prava i fundamentalnih sloboda te vladavini prava. Dok se bivša Jugoslavija raspadala, istodobno je Europska unija, na temelju Ugovora iz Maastrichta, dosegla »novi stupanj u procesu stvaranja sve užeg saveza među narodima Europe«.³

No, usprkos svemu navedenom usudio bih se tvrditi da se mogu naći značajne dodirne točke u federalnim načelima i institucionalnoj strukturi bivšeg jugoslavenskog i suvremenog federalnog sustava Europske unije. Govorim, naravno, o usporedbi federalnih sustava, razlikujući pojam federalnog političkog sustava i federacije.⁴ U tom smislu mnogi analitičari uspoređuju Europsku uniju kao federalni sustav s nizom suvremenih federalnih sustava koji pripadaju kategoriji federacije. Stoga je i literatura o federalnim karakteristikama EU i njenim sličnostima sa suvremenim federalnim državama sve brojnija.⁵

³ *Consolidated versions of the Treaty on the European Union and of the Treaty on the European Community*, članak 1, Official Journal of the European Communities, 2002./C 325/01, str. 10. U radu ćemo upotrebljavati termin Europska unija i kada govorimo o institucijama koje su formalno gledajući samo institucije Europske zajednice.

⁴ U suvremenim teorijskim promišljanjima federalizam se pojmovno promatra kao normativni i filozofski koncept. Federacija predstavlja određeni tip države, u kojoj su ozbiljena određena federalna načela. Pojam federalni politički sustav znatno je širi od pojma federacije i odnosi se na tip političke organizacije koji karakterizira, kako je to rekao Daniel Elazar, kombinaciju »zajedničke vladavine i samo-vladavine (*shared rule and self-rule*).« Stoga federalni politički sustavi obuhvaćaju cijelu paletu različitih vrsta sustava koji sadrže federalna načela: savezi, federacije, konfederacije, kondominiji, lige itd. Vidi opširnije Ronald L. Watts, *Federalism, Federal Political Systems, and Federations*, Annual Review of Political Science, Vol. 1, 1998., str. 117–137. U svim službenim dokumentima Europske unije »F-riječ« u svim mogućim izričajima strogo se izbjegava (još od izričitog britanskog odbijanja da ta riječ uđe u Ugovor iz Maastrichta), jer se u nekim državama članicama pod federalizmom, federalnim političkim sustavom ili federacijom podrazumijevaju suvremene progresivno sve centraliziranije federacije (ono što u Njemačkoj već nazivaju »unitarnom saveznom državom«). Strah od »F-riječi« nije ublažen ni kada je 2000. godine lansiran novi pojam »federacija nacionalnih država«, koji je trebao terminološki razdvojiti federalni realitet EU od postojećih federalnih sustava. No, naše je mišljenje da se integrativni i institucionalni aspekti EU mogu razumjeti jedino u okviru i pomoću federalne teorije, kao što je, uostalom, danas razmišljanje velikog dijela analitičara koji se bave proučavanjem Europske unije.

⁵ Arend Lijphart, u okviru razmatranja svoga konsenzualnog modela, uspoređuje EU s Belgijom i Švicarskom. George Berman i Steve Boom uspoređuju EU i SAD (Berman, *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, Columbia Law Review, Vol. 94, No. 2, 1994.; Boom, *The European Union After the Maastricht Decision: Will Germany Be the "Virginia of Europe?"*, American

Takvu usporedbu – i kada ne bismo tvrdili da postoje određene sličnosti između bivšeg jugoslavenskog i suvremenog europskog federalizma – smisleno je činiti u Hrvatskoj, kao što je to danas već uobičajeno u Sloveniji. Nedavno je Ivan Kristan konstatirao da je Europska unija za Slovence »u biti ‘nova federacija’ gdje će ulogu centra umjesto Beograda preuzeti Brisel«. ⁶ U tom smislu u pravu je Franc Grad kada kaže da se ulaskom u EU Slovenija vraća, povijesno gledajući, u svoje »najnormalnije stanje«, u kojemu je veći ili manji dio odgovornosti za odlučivanje o vlastitim poslovima u rukama drugih. ⁷ Zar to, u perspektivi, ne vrijedi i za Hrvatsku? Za Sloveniju i za Hrvatsku stoga bi bilo najnormalnije ne samo ponovno analizirati federalna iskustva bivše zajedničke države, već i sagledati kakve su sličnosti i razlike između ranijeg i budućeg (a za Slovence današnjeg) federalnog sustava. U prilog tome ide i izjava koju je početkom 2004. godine dao bivši slovenski predsjednik Milan Kučan u intervjuu za austrijski *Die Presse*, rekavši da je Europska unija suočena s vrlo sličnim problemima kakve je imala bivša Jugoslavija dok je u zemlji još bio mir. U Jugoslaviji su se također vodile rasprave o pitanjima jednakih prava za narode, većinskih odluka ili konsenzusa i financiranju zajedničkih struktura. Kučan je rekao da bi Slovenija svoja iskustva iz tog razdoblja mogla donijeti u EU, kad se 1. svibnja 2004. priključi toj asocijaciji zajedno s još devet zemalja. ⁸

Očito postoji dovoljno razloga da se analitički razmotre brojne dodirne točke dvaju naizgled potpuno različitih federalnih sustava.

Journal of Comparative Law, Vol. 43, No. 2, 1995.). Fritz Scharpf naglašava sličnosti njemačkog i EU modela »kooperativnog federalizma« (Scharpf, *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*, EUI Working Paper RSC, No. 94/1, European University Institute, Florence, 1994.), a Koen Lenaerts uspoređuje federalizam u EU s onim u SAD, Švicarskoj, Kanadi i Belgiji (Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, American Journal of Comparative Law, Vol. 38, No. 2, 1990.). Radi se pretežito o novijim studijama nastalim nakon donošenja Jedinstvenog europskog akta i Ugovora iz Maastrichta.

⁶ Okrogla miza; *Evropsko povezivanje: izkušnje (slovenske) preteklosti in pogled v (evropsko) prihodnost*, Revus – revija za evropsko ustavnost, No. 1, 2003., str. 29.

⁷ Ibid., str. 35.

⁸ Vidi <http://slonews.sta.si/index.php?id=1847&s=70> (posljednji put posjetio 3. I. 2007.).

U predmetnom radu nećemo se baviti svim pitanjima koje naznačuje Kučan, već samo značajnim dodirnim točkama u teorijskom utemeljenju institucionalne strukture i načelima odlučivanja bivšega jugoslavenskog i suvremenog federalnog sustava Europske unije. No, prije no što se upustim u detaljnije elaboriranje prethodno iznesene tvrdnje, nužno je riješiti sljedeće pitanje: Može li se o bivšoj socijalističkoj Jugoslaviji govoriti kao istinskom federalnom sustavu? Samo u slučaju da je odgovor potvrđan, moguća je eventualna komparativna analiza federalnih sustava bivše Jugoslavije i suvremene EU.

Je li bivša Jugoslavija bila istinski federalni sustav?

Moglo bi se načelno reći kako se u slučaju »komunističkih federacija« ne može govoriti o autentičnom federalizmu, no o tome među analitičarima federalizma postoje značajna neslaganja još od 1960-ih godina, kada su o tom pitanju počeli ozbiljnije raspravljati. Ta se rasprava vodila praktički sve do sloma bivših socijalističkih federacija pa će u jednom eseju iz 1993. godine Daniel Elazar upozoriti na polemike među analitičarima glede toga da li federalni aranžmani u totalitarnim sustavima (kakvi su bili i komunistički) mogu polagati pravo na to da budu smatrani federalnima. Po jednim, budući da je federalizam u biti sredstvo jačanja demokratskog republikanizma i zahtjeva za sudjelovanjem u vlasti, totalitarni sustavi, s njihovom prirođenom opozicijom, ne bi se mogli držati federalnima.⁹ Drugi su

⁹ Polazeći od rukovodeće uloge Komunističke partije i principa demokratskog centralizma, kao ključnog načela organizacije i upravljanja, ne samo te Partije već svih subjekata u socijalističkoj državi, Heinz Laufer ispravno izvodi konzekvence toga za federalizam u komunističkim zemljama: federalizam kao načelo podjele vlasti protuslovi načelu jedinstva vlasti; federalistička izgradnja državnih organa protuslovi centralističkoj izgradnji; federalističko razgraničenje kompetencija nije moguće, budući da su socijalistički zakoni pod primatom centralistički organizirane Komunističke partije; centralno upravljanje socijalističkom planskom privredom ne dopušta regionalnu raspodjelu vlasti na području privrede, a privredno područje utječe na druga socijalna područja centralizirajući; politička praksa reducira demokratski aspekt demokratskog centralizma, tako da federalizam ostaje još samo formalnom shemom organizacije, zabrana frakcioniranja sprječava svaku organizaciju federalnih manjina u parlamentu (Laufer, *Federalizam*

tvrdili da je to općenito točno, ali da utjecaj federalizma, čak i ako je samo »fasada«, ipak dovodi do određene vrste institucionalno-ustavne snage lokalnih etnoteritorijalnih interesa, omogućujući im da prežive u nepovoljnoj totalitarnoj okolini.¹⁰ William Riker će tvrditi, govoreći o sovjetskom federalizmu, da budući da on »odražava sve značajke federalizma, puka činjenica da njegov federalizam ne uspijeva spriječiti tiraniju ne bi trebala voditi tome da ga se izostavi kao jednu vrstu federalizma«. Ta konstatacija važila je, naravno, i za jugoslavenski federalizam, o nastanku i izvorima kojega piše u nastavku. No, treba također imati u vidu da Riker u svom kapitalnom djelu o federalizmu iz 1964. godine naglašava da ne postoji nikakva sveza između federalizma i demokracije. On ponajprije uočava svezu federalizma i zaštite prava privilegiranih manjina (poput južnjačkih rasističkih bijelaca u SAD).¹¹ Na kraju, Elazar će ocijeniti da i oni koji komunističke federacije ne smatraju istinskim federacijama, i oni koji to čine, mogu imati pravo.¹² No, kako su pojedini strani analitičari promatrali značaj jugoslavenskoga federalnog eksperimenta?

u kritici, Politička misao, Vol. 22, No. 1–2, 1985., str. 38). Iako je Laufer mislio na sovjetsku federaciju i sovjetski sustav, veći dio rečenog vrijedi i za izvorni federalni jugoslavenski sustav. Upravo je slom demokratskog centralizma u SKJ i postepena federalizacija Partije pridonijela i federalizaciji države.

Alfred Stepan pravi fundamentalnu razliku između demokratskih sustava koji su federalni i nedemokratskih sustava s federalnim značajkama. U potonje ubraja komunističke političke sustave. Naime, Stepan svoju kategorizaciju temelji na postavci da »samo jedan sustav koji je ustavna demokracija može dati vjerodostojna jamstva i institucionalno ugrađene mehanizme koji će pomoći osigurati da zakonodavni prerogativi subjedinita budu poštivani«. Vidi A. Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2001., str. 318. Naša je tvrdnja da je jugoslavenski ustavni poredak od početka 1970-ih godina u potpunosti ispunjavao Stepanov uvjet da nudi »vjerodostojna jamstva i institucionalno ugrađene mehanizme« koji su jamčili republikama i pokrajinama poštivanje njihovih zakonodavnih ovlasti.

¹⁰ Vidi primjerice Carol Skalnik Leff, *Democratization and Desintegration in Multinational States: The Breakup of the Communist Federations*, World Politics, Vol. 51, January 1999., str. 210–211.

¹¹ Vidi W. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown & Co., Boston, 1964., str. 40.

¹² D. Elazar, *International and Comparative Federalism*, PS: Political Science and Politics, Vol. 26, No. 2, 1993., str. 191.

Bivša Jugoslavija se 45 godina službeno nazivala federacijom, ali je prevladavalo mišljenje da u većem dijelu tog razdoblja Jugoslavija nije bila istinska federacija. Iako bi se moglo reći da je imala federalne ustave, da parafraziramo Kennetha Whearea, ona nije imala federalnu vladavinu pa se moglo govoriti tek o nekoj vrsti kvazifederalizma. Neposredno pred početak velike serije amandmanskih promjena Ustava iz 1963. godine, Carl Friedrich će jugoslavensku federaciju nazvati »fasadnim federalizmom«.¹³ No, nakon ustavnih amandmana 1971. godine strani će analitičari drukčije shvaćati relevantnost federalizma u Jugoslaviji. To svjedoči sljedeći komentar Stevena Burga:

»Amandmani iz 1971. na federalni ustav rađeni su u atmosferi krize. Sukob između regionalnih rukovodstava oko zajedničke gospodarske politike zapleo se u sve snažnijem međunacionalnom sukobu, a oni su zajedno zaprijetili raspadom Jugoslavije. Na federalnoj razini amandmanski proces usredotočio se na redistribuciju ovlasti između federacije i republika i pokrajina te na reformu formalnih organizacijskih i proceduralnih odredbi za odlučivanje. Sam proces u kojem su rađeni amandmani odražavao je veću važnost regija u federalnom odlučivanju...

Dekoncentracija ovlasti odlučivanja s federacije na regije u najvećem broju područja unutarnje gospodarske politike, provedena federalnim amandmanima iz 1971., priznala je legitimnost republičkih i pokrajinskih nastojanja da obrane svoje odnose i često međusobno kontradiktorne gospodarske interese. Amandmani su afirmirali načela konsenzualnog odlučivanja temeljenog na međuregionalnim pregovorima na federalnoj razini koji su se razvili tijekom proteklih pet godina, uključujući i ovlast veta svake regije inherentnog u njima. Organizacijske i proceduralne odredbe odlučivanja razvijene od strane Saveznog izvršnog vijeća radi omogućivanja stvaranja suglasja formalno su ugrađene u ustavni poredak. Istovremeno, sve češća praksa od 1966. osiguravanja jednakog predstavnštva republika i 'odgovarajućeg' (brojčano manjeg, ali politički jednakog) predstavnštva pokrajina u svim

¹³ Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger Publ., New York, 1968., str. 162.

političkim institucijama – s popratnim naglaskom, jednako tako, na *de facto* predstavništvu nacija – podignuta je na ustavno načelo organizacije. Kao rezultat toga, konačno je nastalo kolektivno državno predsjedništvo...«. ¹⁴

Te promjene navele su Teresu Rakowsku-Harmstone na zaključak da »Jugoslavija pokazuje da je moguć istinski federalizam u jednom komunističkom sustavu«. ¹⁵ U isto vrijeme poznati će analitičar federalizma Ivo Duchacek govoriti, misleći na Jugoslaviju, o »jasnim elementima federalne prakse na samom vrhu strukture«. On će smatrati da neki analitičari promatraju Jugoslaviju samo kao još jednu socijalističku diktaturu, iako dosta osjetljivu spram različitih etničkih zahtjeva, za druge je na djelu multietnički federalizam bez unutrašnje demokracije, s određenim stupnjem konsocijativnog odlučivanja na vrhu pa bi jugoslavenska bila federalna demokracija *sui generis*, a treći pak Jugoslaviju drže konfederalnim savezom na čelu s teritorijalnim socijalističkim diktatorima, koji se savez održava stalnim pregovorima, kao što je uobičajeno među suverenim državama. ¹⁶ Sam Duchacek će »kompleksni sustav etnoteritorijalnog federalizma« u Jugoslaviji locirati »negdje u sredini između stvarnog i patvorenog federalizma«. ¹⁷ Tu je ocjenu detaljnije obrazložio u jednom u svojih posljednjih radova:

¹⁴ Steven L. Burg, *Republican and Provincial Constitution Making in Yugoslav Politics*, Publius, Vol. 12, No. 1, Winter, 1982., str. 134–135.

¹⁵ Vidi Teresa Rakowska-Harmstone, *Communist Constitutions and Constitutional Change*, u Keith Banting i Richard Simeon (eds.), *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, University of Toronto Press, Toronto, 1985., str. 219.

¹⁶ I. Duchacek, *State Constitutional Law in Comparative Perspective*, Annals of AAPSS, Vol. 496, March 1988., str. 136.

¹⁷ I. Duchacek, *Consociational Cradle of Federalism*, Publius, Vol. 15, No. 2, 1985., str. 43. Istodobno je Duchacek citirao mišljenje jednog od najuvaženijih jugoslavenskih disidenata Milovana Đilasa, koji će, u jednom članku u *New York Timesu* 1983. konstatirati:

»Odnosi između jugoslavenskih sastavnih republika nisu se promijenili samo između njih, već također i glede njihovih odnosa s državnim središnjim vlastima u Beogradu. S izuzetkom ovlasti nad nacionalnom obranom i vanjskim poslovima, republike su za sve namjere i svrhe stekle status konfederacije. Dok je sama vladajuća partija zadržala monopol nad vlašću, ona je također prošla decentralizaciju. Najviše političkog odlučivanja sada se odvija u republičkim glavnim gradovima« (*ibid.*).

»Federalizam nije sukladan s autoritarnim socijalističkim i fašističkim jednostranačkim sustavima i vojnim huntama. Ukoliko jedna stranka delegira neke manje dijelove svoje središnje vlasti teritorijalnim komponentama u kojima jednostranačka vladavina također prevladava, rezultat je jedan unitaran i centralistički sustav ili, u najboljem, jedna asocijacija ili liga teritorijalnih diktatura. To je slučaj u takozvanim federalnim sustavima Latinske Amerike i Afrike i također u komunističkoj Jugoslaviji koja je, u našem terminološkom okviru, jedan prostorno sektorizirani unitarni sustav ili jedna konfederacija šest jednostranačkih teritorijalnih komponenti... Kada teritorijalno-republički jednostranački sustavi izaberu, kao teritorijalne izborne baze, Centralni komitet Saveza komunista Jugoslavije, oni se angažiraju u jednom inter-teritorijalnom pogađačkom/konsocijacijskom procesu unutar okvira jedne stranke. Posprdno govoreći, može se reći da ta formula predstavlja teritorijalnu dimenziju Lenjinova 'demokratskog centralizma' – inter-teritorijalni i inter-frakcijski konsocijacionalizam posebne vrste, ali ne federalnu demokraciju.«¹⁸

S druge strane, Christopher Binns je 1990. smatrao da je SFRJ bila »najviše federalna od svih komunističkih država«, u stvari »jedina prava socijalistička federacija«. ¹⁹ Valery Bunce pak tvrdi da je Jugoslavija od svih navedenih komunističkih federacija jedina bila više konfederacija nego federacija. ²⁰ Thomas Fleiner će također *post festum* konstatirati kako je jugoslavenski Ustav iz 1974. godine bio »model za institucionalni postav totalno konfederativnih i veto-blokirajućih nacionalnih organa koji nikada nisu bili sposobni odlučiti što čini zajednički interes«. ²¹ Da se jugoslavenski politički

¹⁸ I. Duchacek, *Dyadic Federations and Confederations*, Publius, Vol. 18, No. 2, 1988., str. 16–17.

¹⁹ C. Binns, *Federalizam, nacionalizam i socijalizam u Jugoslaviji*, Sveske, br. 28/29, Institut za proučavanje nacionalnih odnosa, Sarajevo, 1990., str. 47.

²⁰ Valery Bunce, *Subversive Institutions: The Design and Destruction of Socialism and the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999., str. 111–112.

²¹ Thomas Fleiner, *The Yugoslav Crisis: The Challenge for a New Theory of Federalism*, Cardozo Journal of International and Comparative Law, Vol. 6, 1998., str. 95.

sustav mogao smatrati relevantnim primjerom federalnog sustava, čak i sustavom koji se može smatrati teorijski vrlo specifičnim federalnim sustavom, svjedoči i niz članaka o jugoslavenskom federalizmu u *Publiusu*, uglednom časopisu koji se bavi teorijom i praksom federalizma u svijetu.²²

Uz federalnu dimenziju jugoslavenskog Ustava iz 1974. strani će analitičari, kao i Duchacek, u procesima odlučivanja u okviru federalnih tijela (kolektivno predsjedništvo, savezno izvršno vijeće, vijeće republika i pokrajina) naći bitne karakteristike konsocijacijskog pogađanja i regulacije sukoba.²³ Federalizam i konsocijacija kao dva djelomično sukladna koncepta isprepletat će se u promišljanjima pojedinih analitičara ne samo na primjeru bivše Jugoslavije nego i nekih drugih federacija, kao što su Indija, Švicarska, Kanada, Belgija itd.²⁴

S druge strane, izraelski analitičar Ian Lustick okarakterizirat će bivšu Jugoslaviju kao »hibridni politički sustav« u kojem je stabilnost u duboko podijeljenom društvu bila rezultat kontrola vršenih nad svakim segmentom putem jednog »arbitražnog režima« (*umpi-*

²² Vidi primjerice sljedeće radove: Jovan Đorđević, *Remarks on the Yugoslav Model of Federalism*, *Publius*, Vol. 5, No. 2, Spring 1975., str. 77–88; W. N. Dunn, *Communal federalism: Dialectics of Decentralization in Socialist Yugoslavia*, *Publius*, Vol. 5, No. 2, Spring 1975., str. 127–150; Bogdan Denitch, *The Evolution of Yugoslav Federalism*, *Publius*, Vol. 7, No. 4, 1977., str. 107–117; Steven L. Burg, *Ethnic Conflict and the Federalization of Socialist Yugoslavia: The Serbo-Croat Conflict*, *Publius*, Vol. 7, No. 4, 1977., str. 119–143; Steven L. Burg, *Republican and Provincial Constitution Making in Yugoslav Politics*, *Publius*, Vol. 12, No. 1, Winter 1982., str. 131–153.

²³ Vidi primjerice Steven L. Burg, *Ethnic Conflict and the Federalization of Socialist Yugoslavia: The Serbo-Croat Conflict*, *Publius*, Vol. 7, No. 4, 1977., str. 140–142 i Mark Baskin, *Crisis in Kosovo*, *Problems of Communism*, Vol. 32, No. 2, March–April 1983., str. 61–74.

²⁴ Temeljna načela konsocijacije – načelo suvladavine putem velike koalicije političkih elita pojedinih društvenih segmenata, autonomija segmenata, načelo razmjerne zastupljenosti i pravo veta – najbolje su razrađena u Arenda Lijpharta (*Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven, 1977.). Lijphart će napomenuti kako teoriju o načelima federalizma drži »ograničenim i posebnim tipom teorije o načelima konsocijacije« – konsocijacija je istodobno i federacija ako je autonomija segmenata postavljena na teritorijalno-federalnoj osnovi. Različite poglede na odnos federalizma i konsocijacije vidi u tematskom broju časopisa *Publius*, *Federalism and Consociationalism: A Symposium*, Vol. 15, No. 2, 1985.

re regime), s nezavisnim pristupom dovoljnim političkim ili vojnim sredstvima da potpomogne njegove stabilizacijske ciljeve. Kontinuirana stabilnost takva društva, smatrat će Lustick, ne može se objasniti unutar konsocijativnog, ili kontrolnog pristupa,²⁵ tj. razmatranje takvog društva iz bilo koje od navedenih perspektiva vjerojatno bi rezultiralo predviđanjima duboke nestabilnosti ili ponovnim ispitivanjem klasifikacije tog društva kao »duboko podijeljenog«. Lustickova razmišljanja su iz 1979. godine, još iz razdoblja Titove ere, kada su vanjski promatrači procjenjivali da monolitni državno partijski vrh još uvijek ima mogućnosti kontrole republičkih elita. Serija mini državnih udara s početka 1970-ih godina i smjenjivanje nekih republičkih rukovodstava potkrijepila bi Lustickovu tezu. No, nakon Titove smrti nestaje mogućnost takve »arbitraže« s političkog vrha federacije, te u 1980-im godinama konsocijacija, po mojem mišljenju, postaje dominantnom metodom razrješavanja mogućeg raspada sustava.

Da se o jugoslavenskom federalizmu, ponajprije nakon ustavne reforme iz 1970-ih godina, može govoriti kao o istinskom federalnom sustavu, svjedoče i današnja promišljanja hrvatskih i slovenskih ustavnih pravnika. Tako Branko Smerdel navodi niz federalističkih rješenja sadržanih u Ustavu iz 1974. godine:

- određenje socijalističkih republika kao država,
- pravo republika na samoodređenje, koje uključuje i pravo na odcepljenje,

²⁵ Lustick je teorijski elaborirao alternativni model, suprotan konsocijaciji, objašnjavajući političke stabilnosti u duboko podijeljenim društvima i to teorijom međugrupne kontrole ili dominacije. Prema Lusticku, kontrolni model primjenjuje se najčešće u situaciji kada jedan, većinski, segment dominira i reducira bilo koji drugi (ili više njih) na subordiniranu poziciju, odnosno kada nedostaje za konsocijaciju karakteristična ravnoteža između pojedinih segmenata. Lustick navodi kako na političkoj mapi svijeta ima najmanje toliko duboko podijeljenih društava čija se stabilnost zasnivala na dominaciji superiorne moći jednog segmenta, koliko i onih koja su počivala na ravnoteži moći i suvladini. Primjeri kontrolnog modela uključuju raniju dominaciju bijelaca u Južnoj Africi, Židove i Arape u Izraelu, Arape i Kurde u Iraku nakon 1975., Ruse i ostale nacije u bivšem Sovjetskom Savezu, protestante i katolike u Sjevernoj Irskoj itd. O bitnim razlikama između konsocijacijskog i kontrolnog modela vidi Ian Lustick, *Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism vs. Control*, World Politics, Vol. 31, No. 3, 1979., str. 325–344.

- donošenje i promjena ustava suglasnošću svih federalnih jedinica,
- poslovi koji nisu saveznim ustavom izrijekom povjereni saveznoj državi, ostaju pridržani republikama i pokrajinama,
- državni proračun i najvažniji zakonodavni akti donose se suglasnošću svih republika i pokrajina,
- sva su kolektivna tijela federacije utemeljena na ravnopravnoj zastupljenosti republika.²⁶

Slovenski ustavnopravni i drugi analitičari i danas ocjenjuju jugoslavenski federalizam vrlo pozitivnim, odbacujući, kako su sami nedavno naglasili, prevladavajuće negativno obojene ocjene jugoslavenskog federalizma u slovenskom političkom diskursu.²⁷ U raspravi od prije nekoliko godina o europskom povezivanju i iskustvima slovenske (federalne) prošlosti istaknut je niz argumenata u prilog tezi da je Ustav iz 1974. godine u stvarnosti bio utemeljen na federalnom načelu, da je u velikoj mjeri omogućavao ozbiljenje samostalne slovenske politike, da je Slovenija u tom ustavnopravnom okviru funkcionirala kao država koja odlučuje gotovo o svim poslovima bitnim za svakodnevni život njenih građana, doživjevši pritom visoki gospodarski i društveni razvitak.²⁸

Naše je mišljenje da je jugoslavenska federacija već od ustavnih amandmana 1971. godine ispunjavala najvažnije kriterije jednog fe-

²⁶ Branko Smerdel i Smiljko Sokol, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 2006., str. 84.

²⁷ Reagirajući na prijedlog slovenskih predstavnika u Konvenciji o budućnosti Europe da se iz članka 1. budućeg europskog ustava briše »federalno načelo«, jer je Slovenija imala loša iskustva u bivšoj federaciji, Ivan Kristan će argumentirati da oni nisu imali nikakva razloga to tvrditi jer je Slovenija u jugoslavenskoj federaciji ostvarila međunarodno priznati stupanj državnosti s mogućnošću korištenja prava na samoodređenje. Kristan pritom navodi da je Ustav iz 1974. godine predstavljao najvišu točku pozitivnoga trenda razvoja federalizma u toj državi sa stajališta jačanja samostalnosti republika kao federalnih država. Vidi opširnije Kristan, *Evropska ustava in federalizem; na osnovi kakšnih argumentov je Slovenija predlagala črtanje »federativne osnove« iz osnutke Evropske ustave?*, Javna uprava, letnik 39, br. 3, 2003., str. 295–306.

²⁸ Vidi posebno rasprave Aleša Beblera, Franca Grada, Ivana Kristana i Cirila Ribičiča u *Okrogla miza; Evropsko povezivanje: izkušnje (slovenske) preteklosti in pogled v (evropsko) prihodnost*, Revus – revija za evropsko ustavnost, No. 1, 2003., str. 15–26.

deralnog sustava, na kojima uobičajeno inzistira suvremena teorija federalizma. To su, prije svega:

- ustavnopravno zajamčeno postojanje federalnih jedinica kao sastavnih dijelova federalnog saveza i njihovo pravo da samostalno urede svoje institucionalno ustrojstvo, u skladu s određenim temeljnim načelima demokratske ili republikanske vladavine,²⁹
- pravno postojanje federacije temelji se na prvobitnoj (ili prethodnoj) suglasnosti svih federalnih jedinica (ugovorni pristanak), ali se od njih traži i suglasnost u svakoj kasnijoj promjeni temeljnog federalnog ugovora (ustava),
- ustavom utvrđena podjela suverenih ovlasti (ne suverenosti), potkrijepljena i podjelom fiskalnih prihoda, kao važnom dimenzijom samostalnosti federalnih jedinica.³⁰

Naravno, moglo bi se navesti i niz drugih kriterija koji se javljaju u ovoj ili onoj federaciji, ali oni ne bi bili općega karaktera. No, kriteriji koje sam naveo morali bi biti prisutni ukoliko želimo govoriti o istinskom federalnom sustavu. Pritom, generalno odbacivanje komunističkih (ili socijalističkih) federacija kao »fasadnih federalizama« ponajprije zbog njihova »demokratskog deficita« (odsustva višestranačke demokracije) po nama nije dovoljan razlog. Moglo bi se, kada je riječ o federalnim sustavima, govoriti o različitim oblicima »demokratskog deficita« koji se manifestira u njihovim institucionalnim strukturama, načelima predstavništva ili načelima odlučivanja. Upravo su federalne države često prozivane zbog narušavanja danas samorazumljivih načela većinskog odlučivanja ili načela »jedna osoba, jedan glas«. U pojedinim federalnim državama različiti aspekti njihove nedemokratske biti bili su prisutni duže vrijeme. Spomenimo, primjerice, gotovo stoljetnu jednostranačku vladavinu Demokratske stranke i rasističku politiku isključivanja crnačkog stanovništva iz političkog života na američkom Jugu, a zbog čega nitko nije dovodio

²⁹ Tako je, primjerice, člankom IV. američkog Ustava propisano da će SAD jamčiti svakoj državi u savezu »republikanski oblik vladavine«, iako ta ustavna odredba nikada nije primijenjena u određenom slučaju niti je Vrhovni sud definirao njezino značenje.

³⁰ Vidi jednu nešto drukčiju listu kriterija jedne »istinske federacije« u Heidrun Abromeit, *Contours of a European Federation*, Regional and Federal Studies, Vol. 12, No. 1, Spring 2002., str. 4–5.

u pitanje federalizam u SAD-u, kao i odsustvo prava glasa za žene u federalnoj Švicarskoj. Stoga nam se čini da je W. Riker bio načelno u pravu odvajajući načelo federalizma od demokracije.³¹

Jugoslavenska federacija i Europska unija kao federalni sustavi *sui generis*

Iznenadjujuće je koliko su svojedobno analitičari imali problema s definiranjem jugoslavenske federacije, koja je po malo čemu odgovarala uobičajenim predodžbama i karakteristikama federalnih država. Kao što su nedavno primijetila dvojica slovenskih profesora – jugoslavenska federacija »ustavnopravno gledano bila je ...izvanredno zanimljiva« (Franc Grad), odnosno jugoslavenski je model federalizma »bio zanimljiv također usporedno pravno sa stajališta teorije federalizma« (Ivan Kristan).³²

Svojedobno je bilo gotovo nemoguće naći federalni sustav u svijetu u svezi kojeg su bila prisutna različitija mišljenja o njegovoj temeljnoj prirodi. Mogu navesti tek reprezentativni uzorak različitih naziva i pridjeva kojima su analitičari opisivali jugoslavensku federaciju: polukonfederalni tip državnog uređenja,³³ hibrid federalnog i konfederalnog uređenja,³⁴ ugovorna ili kooperativna federacija,³⁵ kvazikonfederalna struktura federalnog sistema,³⁶ periferijalizirani federalizam,³⁷ federacija jednopartijskih država,³⁸ konsocijativna fe-

³¹ Usp. i Graham Smith, *Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice*, u G. Smith ed., *Federalism: The Multiethnic Challenge*, Longman, London, 1995., str. 8.

³² Vidi Okrogla miza; *Evropsko povezivanje: izkušnje (slovenske) preteklosti in pogled v (evropsko) prihodnost*, Revus – revija za evropsko ustavnost, No. 1, 2003., str. 18 i 20.

³³ Vojislav Stanovčić, *Mač i štit konfederalizma*, Borba, 19. VI. 1987.

³⁴ Miodrag Jovičić, *Referendum i trajna federacija*, NIN, 25. VI. 1989.

³⁵ Aleksandar Fira, *Moć i nemoć federacije*, Dnevnik, Novi Sad, 1986., str. 72.

³⁶ Robert Miller, *Djelovanje interesnih grupa u federalnim sistemima: neke usporedbe između Australije i Jugoslavije*, Politička misao, br. 1, 1986., str. 64.

³⁷ Robin A. Remington, *Jugoslavija između krize i reforme*, Marksistička misao, br. 5/89., str. 268.

³⁸ H. Lydall, *Yugoslav Socialism: Theory and Practice*, cit. prema R. A. Remington, *Jugoslavija između krize i reforme*, str. 268.

deracija,³⁹ svojevrsna konfederacija,⁴⁰ participativni federalizam,⁴¹ razvedeni federalizam,⁴² nelogična konstrukcija državnog tipa koja nije ni unitarna država ni federacija, niti konfederacija.⁴³

Zanimljivo da je Europska unija u očima analitičara tog saveza država također privlačan i prilično zbunjujući federalni eksperiment što, kao i u slučaju jugoslavenskoga federalnog sustava, rezultira krajnje nezadovoljavajućom ocjenom da se radi o *sui generis* sustavu, što je zapravo uvijek rezultat nesposobnosti znanstvenika da se definira pojedini sustav. EU se, u pravilu, promatra kao nešto između jedne međunarodne organizacije, supranacionalne organizacije, konfederacije i federalnog sustava, dakle, jedan hibridni oblik, koji je još prije četvrt stoljeća William Wallace okarakterizirao kao politički sustav koji je »manje od federacije, a više od jednog režima«. ⁴⁴ Naravno, odmah se postavlja pitanje može li se EU u tom smislu uspoređivati s ostalim federalnim sustavima. Institucije i procesi odlučivanja u EU sve se češće analiziraju kao da je EU »federalna država u početnom stadiju«, ⁴⁵ premda ne mislim da procesi integracije u EU idu u pravcu stvaranja federalne države, poput SAD-a, ali EU jest, u izvornom smislu te riječi, jedan federalni sustav (u izvornom smislu znači prije pojmovnog razdvajanja federalnog i konfederalnog).

³⁹ Ivo Duchacek, *Ustavno pravo federalnih jedinica u komparativnoj perspektivi*, Kulturni radnik, br. 1/90., str. 34.

⁴⁰ Memorandum SANU, Naše teme, br. 1–2/89., str. 135.

⁴¹ Zvonko Lerotić, *Jugoslavenska politička klasa i federalizam*, Globus, Zagreb, 1989., str. 259.

⁴² Smiljko Sokol, *Ustav je dogovor republika*, Danas, 13. II. 1990.

⁴³ Zoran Vučinić, *Osobnosti državnog suvereniteta SFRJ*, Marksistička misao, br. 5/89., str. 204.

⁴⁴ W. Wallace, *Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System*, u Helen Wallace, William Wallace i Carole Webb ed., *Policy Making in the European Community*, 2. izdanje, John Wiley & Sons, New York, 1983., str. 403–436.

⁴⁵ A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven Conn., 1999., str. 34, 46. Neki drugi analitičari EU nazivaju »kvazifederalnim sustavom«, »kooperativnim federalizmom«, »federalnom unijom«, »strukturom federalnog tipa«, »konfederalnim federalizmom«, »supranacionalnom federacijom« itd.

Problem prirode EU za »europeaniste« proizlazi u prvom redu iz temeljne teze da je EU mješavina konfederalnih i načela svojstvenih federalnoj državi. Otuda i izjava Jacquesa Santera, predsjedavajućeg Europskog vijeća 1991. godine, da »Europska zajednica...nije ni jedna federalna država, niti konfederacija država. Ona je jedinstveno grupiranje koje poprima značajke obojega«. ⁴⁶ Europsku uniju, bez obzira na sve njezine specifičnosti, promatram kao suvremeni izdanak one vrste federalnog sustava koji se uobičajeno naziva konfederacijom, a takva definicija EU prevladava kod većine suvremenih analitičara. ⁴⁷

⁴⁶ Gérald A. Beaudoin, *The modern concept of confederation*, u *The Modern concept of confederation*, Science and technique of democracy, No. 11, 1994., str. 56.

⁴⁷ Navest ću samo reprezentativni uzorak analitičara koji EU smatraju konfederacijom. Za Elazara EU sve više postaje »modelom postmoderne konfederacije« (D. Elazar, *The New Europe: a Federal State or a Confederation of States?*, Swiss Political Science Review, Vol. 4, No. 4, 1998., str. 119–138). Alexander Warlaigh naziva EU »strukturnom konfederacijom« (A. Warlaigh, *Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Unification*, West European Politics, Vol. 21, No. 3, 1998., str. 1–18). John Kincaid tvrdi da EU djeluje kao »konfederalni federalizam, tj. konfederalni poredak vlade koji djeluje značajno na federalni način u svojoj sferi nadležnosti« (J. Kincaid, *Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union*, West European Politics, Vol. 22, No. 2, 1999., str. 34–58). Za Andrewa Moravcsika EU se čini »više konfederalnom nego federalnom« (A. Moravcsik, *Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality*, u R. Howse i K. Nicolaidis, *The Federal Vision*, OUP, Oxford 2001., str. 176). Za Josepha Weilera EU čini »kombinacija 'konfederalnog' institucionalnog uređenja i 'federalnog' pravnog uređenja« (J. Weiler, *Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, u *ibid.*, str. 58). Istaknuti teoretičar konfederalizma Murray Forsyth smatra da je Europska zajednica »gospodarska konfederacija« (M. Forsyth, *Unions of States*, Leicester University Press, Leicester, 1981., str. 183). Britanski analitičar Michael Burgess ocjenjuje da »ostaje najpreciznijim opis sadašnje EU kao konfederacije, iako je ona sigurno više od puke 'gospodarske konfederacije'« (M. Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, London, 2000., str. 265).

I pojam 'Staatenverbund', koji je uveo njemački Ustavni sud u svojoj presudi o ustavnosti Ugovora iz Maastrichta, a koji je gotovo nemoguće doslovno prevesti, naznačuje da je EU, bez obzira na sve specifičnosti, u biti »savez država« (*Staatenbund*) a ne »savezna država« (*Bundesstaat*). O različitim shvaćanjima suštine termina *Staatenverbund* vidi u Manfred H. Wiegandt, *Germany International Integration: The Rulings of the German Constitutional Court on the Maastricht Treaty and the Out-of-Area Deployment of German Troops*, American University Journal of International Law, Vol. 10, 1994–1995., str. 895.

Ono što Europsku uniju bitno približuje konceptu federalne vlade jest upravo ono što zbunjuje mnoge analitičare kada pokušavaju uspoređivati EU s klasičnim konfederacijama i suvremenim federalnim državama – EU ima u svojoj nadgradnji, znači institucionalnoj infrastrukturi, znatno veću sličnost s federacijom nego s konfederacijom.⁴⁸ Umjesto jedne »skupštine državnih delegata«, jednog diplomatskog kongresa, Europska unija ima vladu, iako se ta vlada ne formira i ne odgovara parlamentu kao u klasičnom parlamentarnom sustavu. Ona ima djelomično institucionaliziranu diobu vlasti, dvodomnu zakonodavnu strukturu (ako Vijeće ministara promatramo kao federalni dom), predstavničko tijelo koje građani Unije biraju neposredno, premda ono još uvijek nema ravnopravne ovlasti s Vijećem ministara (ali u saveznm državama i nije uvjet da oba doma imaju ravnopravne ovlasti), ona ima, a što je naročito važno, i sudbeno tijelo koje je analogno ustavnom sudu u saveznm državama. Unija ima svoje državljane, a njeni propisi primjenjuju se neposredno na građane Unije. Moguće je, stoga, zamisliti da EU, u svom daljnjem institucionalnom razvitku poprima sve više institucionalna obilježja federalnih država, ali da u svom temelju bude potpuno različita od njih, tj. da bude ugovorni savez suverenih država.

Iako su i Jugoslavija nekada, a Europska unija danas promatrani kao *sui generis* federalni sustavi, ta karakterizacija obaju sustava nije proizišla iz možebitne sličnosti u razvitku tih dvaju federalnih sustava, već upravo suprotno – dok se Jugoslavija razvijala od jedne centralizirane kvazifederacije (a imajući u vidu prvu Jugoslaviju, mogli bismo reći od unitarne države), koja je tek s početkom 1970-ih godina prerasla u istinski federalni sustav, s ugrađenim značajnim konfederativnim elementima,⁴⁹ Europska unija je izvorno smatrana

⁴⁸ J. H. H. Weiler će u izrazito utjecajnom članku *The Transformation of Europe* napisati kako je Europska unija, nakon što je Europski sud pravde »konstitucionalizirao« njen pravni poredak, »postala jedan entitet čiji najbliži strukturalni model više nije jedna međunarodna organizacija, već jedna ograničenija, neunitarna politeja, prvenstveno federalna država« (J. H. H. Weiler, *The Transformation of Europe*, Yale Law Journal, Vol. 100, No. 8, 1991., 2407).

⁴⁹ Sabrina Ramet će je opisati »niti kao klasičnu federaciju, niti kao konfederaciju«, već kao federaciju koja je u sebi stopila elemente obojeg. Vidi S. Ramet, *Nationalism and*

tek međunarodnom organizacijom, a tek će postupno biti promatrana kao svojevrsna gospodarska konfederacija, sa značajnim elementima koji karakteriziraju federalne države.

Bivša Jugoslavija je bila primjer onoga što se u suvremenim analizama federalnih procesa naziva »devolutivnim federalizmom«. On se odnosi na ustavni poredak koji redistribuira ovlasti ranije unitarne države među njenim sastavnim jedinicama, koje na taj način dobivaju autonomni status unutar svojega područja odgovornosti. Ranija unitarna država postupno postaje istinskom federacijom. Na drugoj strani postoji tzv. »integrativni federalizam«, a riječ je zapravo o klasičnom federalizmu kakav nam je povijesno znatno poznatiji. Odnosi se na ustavni poredak koji nastoji dovesti do povezivanja u jednu federalnu cjelinu prethodno neovisnih ili eventualno konfederalnih država. U tom smislu Europska bi unija pripadala tom drugom modelu federalizma.⁵⁰ Izvorni model integrativnog federalizma je upravo američki model federalizma, jer polazi od stvaranja jedne nacionalne zajednice iz ranije politički nepovezanih, ali etnički, kulturološki i ideološki bliskih društvenih zajednica (*E pluribus unum*). Američki tip federalizma (a tu pripada i švicarski federalizam) Alfred Stepan naziva i *coming-together federalism*, podrazumijevajući pod tim stvaranje federacije kao rezultat pogodbe ranije suverenih političkih zajednica, koje se odriču dijela svoje suverenosti radi stvaranja jedne nove političke zajednice. S druge strane, Stepan uočava da većina suvremenih federacija nastaje na temelju potpuno drugačije povijesne i političke logike. Njihov federalizam, koji on naziva *holding-together federalism*, nastaje pretvaranjem unitarnih država u federalne, posebno onih koje karakterizira multikulturalnost ili višenacionalnost. Te multinacionalne demokracije (Kanada, Belgija, Španjolska) usvajaju federalni sustav da bi smanjile etničke, vjerske ili jezične napetosti, a to mogu samo

Federalism in Yugoslavia 1962–1991, 2. izdanje, Indiana University Press, Bloomington, 1993., str. 63.

⁵⁰ Opširnije o pojmovnoj razradi integrativnog i devolutivnog federalizma vidi u Koen Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, No. 2, str. 206–208.

oštrim ograničavanjem većinske vladavine i davanjem veće autonomije svojim sastavnim dijelovima.⁵¹ Dakle, jasno je da jugoslavenski federalizam i federalizam EU nisu rezultat iste logike federalizacije – jugoslavenski je bio devolutivan, *holding-together* federalizam, federalizam EU je integrativan, odnosno *coming-together*. Usprkos tome, mogu se uočiti određena preklapanja u tim dvama federalnim modelima.

Dodirne točke jugoslavenskog i suvremenog europskog federalnog sustava naći će se upravo u preklapanju onoga što se uobičajeno smatra »konfederalnim elementima« u njihovom uređenju, a koji proizlaze iz pluralnoga karaktera društava koja čine federalni savez.⁵² U klasičnoj federalnoj teoriji govorimo o »federalnom društvu«.

Uzročna veza između federalnog društva i federalnog ustava

Upravo prije pola stoljeća William Livingston je prvi iznio važna zapažanja o povezanosti federalnog ustava i društva za koje je taj ustav donesen. Federalne vlade i ustavi ne nastaju slučajno, one nastaju kao rezultat poticaja koji proizlazi iz društva i stoga bit federalizma ne leži u ustavnoj ili institucionalnoj strukturi, već u samom društvu, a federalna vlada je samo sredstvo kojim se federalne značajke društva izražavaju i zaštićuju. Prema Livingstonu »federalizam je funkcija društava, a ne ustava. Federalni ustav, federalna vlada i federalno društvo su različite stvari i svaka od njih dozvoljava beskonačne različitosti«.⁵³ Pojam »federalno društvo« zapravo naznačuje spektar društvenih različitosti različitih vrsta unutar društva (ili društava) koje proizvode federalizam. To mogu biti razlike koje proizlaze iz gospodarskih interesa, religije, rasne pri-

⁵¹ Vidi A. Stepan, *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, Journal of Democracy, Vol. 10, No. 4, 1999., str. 19–34. Stepanova podjela znatno korespondira s Lenaertsovom podjelom na integrativni i devolutivni federalizam.

⁵² Montesquieu o federalnoj republici govori kao o »društvu društava«.

⁵³ William S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, Clarendon Press, Oxford, 1956., str. 4.

padnosti, nacionalnosti, jezika, različitosti u veličini, prostranosti, razlikama u povijesnom naslijeđu, ranijem postojanju kao odvojenih kolonija ili država, različitosti društvenih i političkih institucija itd. Ono što je posebno važno, zapravo što je uvjet za formiranje federalnog sustava, jest da te različitosti budu raspoređene u društvu tako da su teritorijalno grupirane. Kada su društvene različitosti teritorijalno grupirane, društvo će biti federalno. Livingstonova definicija federalnog društva korespondira s kasnijim konceptima »neskladnih federacija« i simetriji i asimetriji kao krucijalnim elementima federalizma.⁵⁴

Teško je unaprijed reći koliko je teritorijalno grupiranih različitosti potrebno da se sa sigurnošću može tvrditi da je riječ o »federalnom društvu«, ali što ih je više, to se razmjerno povećava stupanj federalizacije društva. Jednako tako, neke različitosti mogu biti važne u trenutku stvaranja federalnog sustava, a poslije će im opadati važnost (povijesno naslijeđe, gospodarske razlike, prostor-

⁵⁴ Federacije koje proizlaze iz teritorijaliziranoga federalnog društva Arend Lijphart je nazvao »neskladnim federacijama« (*incongruent federations*), tj. takvim federalnim režimima u kojima su etničke i druge forme kulturalnih sličnosti veće unutar konstitutivnih jedinica federacije, nego izvan njih. Skladnost ili kongruentnost reflektira paralelnost u etničkom ili kulturalnom sastavu stanovništva konstitutivnih jedinica i federacije kao cjeline, neskladnost ili nekongruentnost podrazumijeva razlike omeđene granicama federalnih jedinica (A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984., str. 179–83). Lijphart je svoju analizu zasnovao na ranijoj teoretskoj elaboraciji Charlesa Tarltona o simetriji i asimetriji kao elementima federalizma. Tarlton polazi od toga da federalni odnos znači nešto različito za svaku federalnu jedinicu u sustavu. Kulturalni, gospodarski, socijalni i politički čimbenici zajedno proizvode varijacije u simbiotskoj vezi između pojedinih država i sustava. U tom smislu simetrija je razina sukladnosti i zajedničkosti u odnosima svake pojedine političke jedinice u sustavu, i to kako prema sustavu u cjelini, tako i prema ostalim političkim jedinicama. Što je federalni sustav više karakteriziran harmoničnim skupom država koje imaju opće značajke federalne nacije, to će biti veća simetričnost tog federalizma i obratno. Tarlton zaključuje kako bi simetrični federalni sustav bio suočen s više različitih pravnih, političkih i gospodarskih problema nego asimetrični. Što je viša razina simetrije, tj. što više pojedine federalne jedinice odražavaju karakter cjeline, veća je vjerojatnost da će federalizam biti pogodan oblik organizacije države i obratno. Kada je sustav vrlo asimetričan (ili neskladan) u svojim podsustavima, smatra Tarlton, teško da će se razviti harmoničan federalni sustav (C. Tarlton, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4, 1965., 867–9).

ne udaljenosti, razlike u veličini i broju stanovnika itd.) pa to može voditi društvu koje će progresivno biti sve manje federalno. Druge pak razlike mogu zadržati trajnu prisutnost i tamo gdje su prisutne vjerojatno će društvo zadržati federalnu kvalitetu. Mislimo ovdje ponajprije na različitosti koje se odnose na nacionalnost, rasu, vjeru i jezik. No, Livingston ni tada, a ni poslije nije podrobnije analizirao uzroke koji pridonose federalnoj kvaliteti nekog društva. Nama je danas jasno, pola stoljeća kasnije, uzimajući u obzir u međuvremenu bogato iskustvo federalnih država, da su određene različitosti mnogo važnije za obilježavanje nekog društva kao federalnog. To su ponajprije one koje su trajnoga karaktera – nacionalnost, rasa, vjera i jezik te one koje su s njima povezane (civilizacijsko, odnosno povijesno naslijeđe). Pritom ne želimo umanjiti važnost nekih drugih različitosti, koje se također mogu naći u prvom planu, iako rijetko same za sebe (npr. suprotstavljeni gospodarski interesi).

Livingstonovo izlaganje društvenih različitosti, koje determiniraju stupanj federalizacije određenog društva, vodi nas do dviju značajnih tvrdnji. Prva je da određeno društvo, ovisno o tome koliko je ono »federalno«, zahtijeva sukladno tome, kako će to nazvati Livingston, određeni niz instrumenata (*instrumentality*) »radi izražavanja i zaštite različitosti u tom federalnom društvu«. Za njega taj pojam obuhvaća ne samo različite ustavne oblike, institucije, ustavne odredbe, već i način na koji ustav i njegove institucije djeluju.⁵⁵ Tipični instrumenti stoga obuhvaćaju pisani ustav, formalnu distribuciju ovlasti, ustavnu interpretaciju, predstavništvo u zakonodavnom tijelu, dvojno građanstvo, federalnu izvršnu vlast, način ustavne promjene itd. Rekli bismo da postoji uzročni odnos između federalizma i njegova instrumentarija, odnosno »federalnog društva« i instrumenata predviđenih i osmišljenih ustavom da bi se to društvo zaštitilo. Zbog toga ne postoji jedan jedinstveni obrazac, odnosno model federalnog sustava, već on varira s obzirom na široki spektar mogućih različitosti svakog »federalnog društva«.

Naša druga tvrdnja, koja proizlazi neposredno iz prve, govori da su različita promatranja federalne kvalitete društva od samog nastanka

⁵⁵ Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, str. 6–7.

suvremenog federalizma u Americi dovela do nastanka različitih federalnih modela i oštih suprotstavljanja unutar federalne teorije oko fundamentalnih pitanja, kao što su: na kakvu temelju počiva federalni savez – da li na ugovoru država ili naroda, tko su subjekti saveza, gdje počiva suverenost u federalnom savezu, tko je prema ustavu nadležan da tumači njegove odredbe, kako treba rješavati ustavne sporove i kakva je uloga država u njima, kako utvrditi doseg federalnih zakonodavnih ovlasti i kako ih razgraničiti od državnih, kako osigurati da federalna vlada ne zadire u državnu vlast i kako osigurati da države ne ometaju provedbu federalnih zakona, da li je federalni savez trajan i neopoziv ili se može raskinuti itd. Stoga se o federalnoj teoriji može govoriti, s obzirom na različite odgovore koji se daju na postavljena pitanja, kao što će to zgodno kazati jedan analitičar, kao o »širokoj crkvi« u kojoj postoje brojne sekte.⁵⁶

Svojedobno je Edward McWhinney iznio zanimljivu klasifikaciju različitih ustavnih federalnih sustava, imajući u vidu jesu li oni karakterizirani centripetalnim ili centrifugalnim tendencijama u smislu efektivnog lociranja političkog odlučivanja u središnjoj (federalnoj) ili državnim vladama. Tako će ustavni sustav karakteriziran centripetalnim tendencijama nazvati »monističkim federalizmom«, a onaj karakteriziran centrifugalnim tendencijama »pluralističkim federalizmom«. McWhinney na primjeru kanadskog federalnog sustava uočava i »dualni federalizam«, koji se izražava kroz posebnu ulogu pokrajine Quebec u tom sustavu. Promatrajući američku ustavnu povijest McWhinney preslikava svoju klasifikaciju na način da je monistički federalizam, u kojem je nacija dominantna u odnosu prema državama »Maršalovski« (prema vrhovnom sucu koji je najviše učinio u praktičnom i teorijskim smislu da nacija bude vrhovna nad državama).⁵⁷ Pluralistički federalni sustav je po svom obilježju

⁵⁶ Jeffrey Kahn, *Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia*, Oxford University Press, Oxford, 2005., str. 20.

⁵⁷ Sljedbenici »Maršalovskog federalizma« (centralistički, nacionalni federalizam) bili bi Hamilton (što se sudbenog osvrta tiče on bi prije bio pretečom), Webster, Story te konačno Lincoln. Maršalovski federalizam podrazumijeva sljedeća načela: dvojna suverenost (federacije i država), postoji neposredan odnos federalne ili nacionalne vlade i građana federacije, vrhovnost federalne ili nacionalne vlade nad državama u okviru

»Jeffersonijanski«, i karakterizira ga nepovjerenje prema središnjoj vlasti. I konačno, postoji »Calhounijanski federalizam« koji inzistira na regionalnom samoodređenju pa i na uštrb nacionalnog interesa.⁵⁸ Za taj model federalizam nije način kako stvoriti jednu jedinstvenu, suverenu i svemoćnu naciju, već ponajprije kako zajamčiti da unutar jednog federalnog okvira i nadalje egzistiraju, s bitnim pravima i ovlastima, konstitutivne članice saveza koje su svojom suverenom voljom stvorile federalni savez. Taj federalizam je, u institucionalnom smislu, najbliži konfederaciji, a teorijski doktrini državnih prava. On će se uvijek poistovjećivati s partikularnim interesima pojedinih država, a ne onim »federalne nacije«, sa suverenošću države nasuprot nacije s različitim modalitetima državnih suprotstavljanja politici federalne vlade (poput interpozicije ili nulifikacije), s traženjem konsenzusa između federalnih država u odlučivanju o zajedničkim pitanjima⁵⁹, pravom veta svake države u okviru saveza radi zaštite svojih vitalnih interesa⁶⁰ i konačno, s isticanjem ultimativnog prava svake članice na odcjepljenje od federalnog saveza.

Naravno, za McWhinneyja nije riječ o apsolutnim i rigidnim klasiifikacijama gdje se svaki federalni sustav može jednostavno uvrstiti u ovu ili onu vrstu, ali prema svom naglasku i usmjerenju svaki federalni sustav bliži je određenom tipu federalizma.⁶¹

njenih ustavnih ovlasti, federalna vlada putem svojeg sudbenog ogranka u konačnom odlučuje o doseg u svojih ovlasti, države nemaju pravo na odcjepljenje.

⁵⁸ »Calhounijanski federalizam« zapravo je sinonim za bogatu tradiciju državopravaške misli u Sjedinjenim Državama prve polovice 19. stoljeća.

⁵⁹ Valja posebno naznačiti Calhounovu doktrinu suglasnih većina (*concurrent majorities*). Ta doktrina pretpostavlja da je svako društvo ili nacija podijeljeno unutar sebe u zajednice koje imaju različite interese, a u američkom federalnom savezu koncept polazi od država kao takvih zajednica. Vlada prema tom konceptu može djelovati samo na temelju suglasja ili konsenzusa tih zajednica.

⁶⁰ Veto je zapravo krucijalni segment Calhounova ustavnog aranžmana i najvažniji instrument koji državama kao konstitutivnim dijelovima federalnog saveza daje ustavno pravo da blokiraju odluke vlade koje su protivne njihovim temeljnim interesima, a koje prema njihovu mišljenju krše izvornu »federalnu pogodbu« koju su države sklopile međusobno.

⁶¹ Vidi Edward McWhinney, *Comparative Federalism: States' Rights and National Power*, 2. izdanje, University of Toronto Press, Toronto, 1965., str. 16–17.

I federalizam u bivšoj Jugoslaviji i u suvremenoj Europskoj uniji po svom temeljnom obrascu najviše odgovaraju onome što je McWhinney okarakterizirao kao »Calhounijanski federalizam«, prema teoretičaru koji je državnopravnu teoriju američke federacije doveo do njezina vrhunca.⁶²

Zajednička federalna načela jugoslavenske federacije i Europske unije

Ono što držimo da spaja naizgled dva vrlo različita federalna sustava – jugoslavenski i onaj Europske unije – je sljedeće:

1. federalno (pluralno) društvo polazna je osnova za konstituiranje federalnog sustava,
2. konstitutivni akt federalnog saveza (ustav ili »ustav«) promatra se kao ugovor suverenih država, koje svoju izvornu državnost i suverenost zadržavaju i ne prenose na savez ni djelomično, niti u cijelosti,
3. konstitutivni akt federalnog saveza (ustav ili »ustav«) donosi se i mijenja isključivo jednoglasnošću svih država članica,
4. institucije federalne vlade ne promatraju se kao zasebni subjekt federalnog sustava, s posebnim individualitetom i suverenosti, već su u svemu subordinirane državama članicama kao konstitutivnim dijelovima federalnog saveza,
5. države članice zastupljene su što je moguće ravnomjernije u svim značajnim institucijama federalnog saveza,
6. federalna vlada ne djeluje prinudnim sredstvima, već prije svega uvjeravanjem i traženjem suglasnosti i dogovora federalnih jedinica,

⁶² O Calhounovoj teoriji federalizma i njenoj suvremenoj recepciji vidi u nas Robert Podolnjak, *Teorija federalizma Johna C. Calhouna: Značenje i suvremena relevantnost doktrine suglasnih većina i doktrine državnih prava*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Osijeku, 2001. i Mario Jelušić, *Razvoj konfederalističkih stremljenja u SAD i konfederalistička koncepcija Johna Caldwell Calhouna*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 42, br. 5–6, 1992., str. 843–854. Cjelovitu eksplikaciju Calhounove političke teorije vidi u August O. Spain, *The Political Theory of John C. Calhoun*, Bokman Associates, New York, 1951., posebno str. 129–223.

7. u federalnom odlučivanju ne može se dopustiti majorizacija jednih na račun drugih federalnih jedinica, što treba onemogućiti donošenjem zakona kvalificiranom većinom ili pravom veta država članica,
8. države članice saveza zadržavaju, svaka za sebe, pravo istupanja iz saveza.

Bivšu Jugoslaviju i današnju Europsku uniju može se promatrati kao federalna društva *par excellence*. Različitosti prisutne unutar bivše Jugoslavije bile su vrlo izražene, ali i teritorijalno tako raspoređene da su stvarale snažne poklapajuće raskole, koji su išli granicama jugoslavenskih federalnih jedinica. Među njima su najvažniji bili gospodarski (jugoslavenski sjever i jug), civilizacijsko-povijesni (jugoslavenski istok i zapad), religijski (katoličko-pravoslavni, odnosno kršćansko-islamski), jezični te nacionalni. U nekim zemljama bio bi dovoljan i jedan od navedenih (najčešće religijski ili jezični) raskola da izazove snažne potrese i destabilizira državu, no toliko raskola koliko je bilo prisutno na jugoslavenskom prostoru svjedoči o vrlo heterogenom, pluralnom društvu. Za takvo, poslužimo se Livingstonovim terminom, »federalno društvo« teško je bilo naći prikladan niz instrumenata »radi izražavanja i zaštite različitosti u tom federalnom društvu«. U tom smislu svjedoče i svojedobne riječi povjesničara Dušana Bilandžića: »Kakav god model napravimo, dio Jugoslavije smatra da mu je namještena 'Prokrustova postelja' i zbog toga se buni protiv tog modela. Uspostaviš centralizam, bune se neki, uspostaviš konfederaciju, bune se drugi, uspostaviš tržišni mehanizam, bune se treći.«⁶³

Europsku uniju možemo također promatrati kao »federalno društvo«. S obzirom na njene izvorne i najvažnije ovlasti, najveće razlike su one koje se odnose na različite gospodarske interese te različite društveno-ekonomske i socijalne modele unutar pojedinih država. Te razlike su bile značajne i u doba kada je EU imala znatno manje država članica koje su, uostalom, pripadale istom zapadnoeuropskom civilizacijskom krugu, te su uvjetovale od samog stvaranja

⁶³ Osmica, 29. XI. 1988.

EZ primjereni niz instrumenata radi izražavanja i zaštite različitosti država članica.

Koji su to, dakle, najvažniji instrumenti koji su, kako u jugoslavenskom tako i u slučaju Europske unije, trebali služiti izražavanju i zaštiti različitosti država članica?

Suverenost republika, njihovo pravo na samoodređenje, konsenzualno odlučivanje i sporazumijevanje, zaštita interesa svih konstitutivnih dijelova putem veto-moći i paritetno predstavništvo u svim federalnim institucijama bili su u osnovi koncepcije jugoslavenskog federalizma iz 1971. i 1974. godine. Jugoslavenska je federacija po našem mišljenju više nego bilo koja druga zemlja institucionalno fiksirala ključne elemente koncepcije Calhounova konfederalnog, državnopravnog federalizma i doktrine suglasnih većina, iako mnoge njegove postavke nisu nikada prihvatili pojedini protagonisti bivše federalne države. U velikoj mjeri te iste postavke Calhounove federalne teorije nalazimo ozbiljene i u federalnom sustavu Europske unije.⁶⁴

⁶⁴ O utjecaju Calhounove teorije federalizma na europske rasprave o prirodi političke organizacije EU, ali iz jedne drukčije perspektive, vidi Larry Cata Backer, *The Extra-National State: American Confederate Federalism and the European Union*, *The Columbia Journal of European Law*, Vol. 7, No. 2, Spring 2001., str. 173–240. No, za razliku od teze ovog rada, Backer tek marginalno navodi (str. 236) da je Calhounovo načelo suglasnih većina već prisutno unutar političkih institucija europskih zajednica i to »u pravilima glasanja putem kvalificirane većine u Europskom vijeću«. Pritom Backer čini dvostruku pogrešku. Prva se ogleda u tome što članak 205. Ugovora o EZ (koji on navodi) govori o kvalificiranoj većini kojom odlučuje Vijeće ministara, a ne Europsko vijeće, jer ono u pravilu odlučuje konsenzusom. Druga je pogreška ta što Calhounovo načelo »suglasnih većina« prije treba tražiti u pravilu veta i traženja konsenzusa u odlučivanju Vijeća ministara, a ne u odlučivanju putem kvalificirane većine. Backer se u svom radu bavi Calhounovom i općenito državnopravaškom misli prve polovice 19. stoljeća i njihovim inzistiranjem na različitim modalitetima otpora federalnoj vladi (putem državne interpozicije, nulifikacije, osporavanja i neizvršavanja presuda Vrhovnog suda), čije suvremene pandane nalazi u pojedinim državama Europske unije. Priznajem da postoje značajne sličnosti u Calhounovim elaboracijama državnog suprotstavljanja aktima federalne vlade ili presudama federalnih sudova sa stajalištima koja su se javila nakon prihvaćanja Ugovora iz Maastrichta u nekim europskim državama, naročito kod njihovih ustavnih sudova. No, taj aspekt Calhounove relevantnosti u suvremenoj Europskoj uniji nije predmet ovog rada.

Federalni savez kao ugovor republika, odnosno država

Polazimo od načelnog stajališta da je federalni savez, u svom izvoru, uvijek jedan dogovor, sporazum, a u pravnom smislu jedan ugovor pristupajućih država, federalnih partnera. Bez obzira nazivamo li ga ugovorom, ugovornim ustavom (*»contractual« constitution*)⁶⁵ ili ustavnim ugovorom (*constitutional compact*), kako je Madison definirao američki federalni ustav,⁶⁶ povijesno je pogrešno stajalište danas ortodoksnog ili autentičnog federalizma da je pravni temelj konfederacije međunarodni ugovor, a federacije ustav. U pozadini stajališta da je temeljni akt federacije ustav uvijek je nastojanje da se pravna priroda federacije konceptualno poveže s državnošću federalnog saveza, a ne federalnih sastavnica te da se promatrajući ustav kao temeljni društveni ugovor naroda kao skupa pojedinaca prikrije izvorna bit federalnog ugovora kao ugovora teritorijalnih političkih zajednica, a ne pojedinaca.

Utjecaj Calhounove ugovorne koncepcije federalnog saveza lako je prepoznati u sukobljavanju zagovaratelja različitih federalnih kon-

⁶⁵ Pravni temelj federacije je, kako kaže Heidrun Abromeit, »jedan ugovor međunarodnog prava ili 'ugovorni' ustav«, tj. ustav koji se interpretira kao »društveni ugovor« između jednakih partnera, a to su teritorijalne jedinice koje inicijalno daju svoj pristanak za stvaranje federalnog saveza i svaka kasnija revizija tog pravnog temelja zahtijeva njihovu ponovnu suglasnost. Vidi H. Abromeit, *Contours of a European Federation*, str. 4. Istu postavku iznosi Carl Schmitt: »Savezni ugovor (*Bundesvertrag*) je jedan ugovor posebne vrste, tj. ustavni ugovor (*Verfassungsvertrag*). Njegovo zaključivanje je akt ustavotvorne vlasti. Njegov sadržaj je istovremeno sadržaj saveznog ustava i sastavni dio ustava svake države članice«. Vidi C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 9. izdanje, Duncker & Humblot, Berlin, 2003., str. 368.

⁶⁶ Potkraj života Madison će na sljedeći način izložiti svoje gledište o karakteru američkog Ustava: »Fundamentalna je greška pretpostaviti da su državne vlade stranke u ustavnom ugovoru, iz kojeg je proizašla vlada SAD... Stvarne stranke ustavnog ugovora SAD-a su *države* – tj. njihov narod u svom suverenom svojstvu i *jedino* on, kako je deklarirano u Rezolucijama iz 1798. i tako objašnjeno u Izvješću iz 1799. Vidi J. Madison, Outline, Philip Kurland i Ralph Lerner ed., *The Founders' Constitution*, Vol. 1, Liberty Fund, Indianapolis, 2000., str. 238. Detaljnije o Madisonovu shvaćanju američkog Ustava kao ustavnog ugovora vidi Rezolucije države Virginije iz 1798. godine (u Henry Commager ed., *Documents of American History*, Vol. I, Prentice Hall, Englewood Cliffs NJ, 1974., str. 183) i Izvješće o rezolucijama Virginije (vidi Marvin Meyers ed., *The Mind of the Founder: Sources of the Political Thought of James Madison*, University Press of New England, Hanover NH, 1981., str. 229–273).

cepcija glede nastanka jugoslavenske federacije, tj. je li ona nastala udruživanjem nezavisnih država ili transformacijom unitarne države u federaciju. U pozadini spora bilo je pitanje je li jugoslavenski federalni savez rezultat svojevrsnog ugovora pojedinih naroda i njihovih republika, koji se upravo zbog toga može jednoga dana i raskinuti, ili ne.

Stav, koji je bio dominantan u Sloveniji i Hrvatskoj, polazio je od toga da su u narodnooslobodilačkom ratu stvorene republike, formirane kao federalne jedinice sa samostalnom državnošću, na temelju akata koji su temelj njihova samostalnog državnopravnog postojanja. Odluke AVNOJ-a u tom smislu treba shvatiti kao osnovni ugovor jugoslavenskih naroda, a sve kasnije ustave kao ustavnopravne dogovore republika i pokrajina.

Koji su to elementi državnosti republika prije stvaranja federacije? Oni su sadržani u izgradnji državne strukture vlasti u pojedinim republikama, u vojnoj organizaciji i odlukama legitimnih organa u pojedinim republikama o pristupanju federaciji. Tako npr. Ciril Ribičič smatra odluke Kočevskoga sabora iz listopada 1943. godine odlukama državnopravnog karaktera.⁶⁷ Za federaciju su se, prije AVNOJ-a, izjasnili legitimni predstavnici više naroda pa, kako primjećuje Janko Pleterski, »bilo bi neozbiljno prihvatiti stav da je federacija u Jugoslaviji stvorena tek odlukama AVNOJ-a, odozgo prema dolje«. ⁶⁸ Stoga je porijeklo federacije i njeno utemeljenje u republikama – one su primarne tvorevine, a federacija je sekundarna.⁶⁹

Srpski povjesničari, politolozi i pravnici zastupat će uvijek suprotnu tezu. U tom će smislu Dobrica Ćosić pisati kako »živimo u državi u kojoj odavno nismo suglasni ni kada je stvorena, ni zašto je stvorena, ni kako dalje da postoji. Za svetsku, evropsku i srpsku istoriju Jugoslavija postoji od 1918. godine. Za većinu ili za skoro sve ostale jugoslavenske nacije i nacionalne manjine Jugoslavija je

⁶⁷ Ciril Ribičič i Zdravko Tomac, *Ustavne promjene*, Porodica i domaćinstvo, Zagreb, 1988., str. 56.

⁶⁸ Janko Pleterski, *Nacije, Jugoslavija, revolucija*, Komunist, Beograd, 1988., str. 461.

⁶⁹ Ivan Kristan, *Sušтина i osobnosti jugoslavenske federacije*, Međunarodna politika, Beograd, br. 711 od 16. XI. 1979., str. 5.

stvorena 1943. i to u Jajcu, a za neke tek na Brionima 1974. godine». ⁷⁰ Prof. Gavro Perazić je 1989. godine, na sjednici Ustavnog suda Jugoslavije, rekao kako je pogrešno shvaćanje da je na 2. zasjedanju AVNOJ-a stvorena neka nova Jugoslavija: »Mi smo tada, sa stanovišta međunarodnog prava, samo reafirmirali već postojeću, te zato odluka u tom dijelu nema konstitutivni već deklaratorni karakter. Jugoslavija kao zajednica kontinuirano postoji, što će dalja državno-pravna izgradnja samo potvrditi«. ⁷¹ Prema tom razmišljanju, a kako se vidi iz prethodnog navoda, u Srbiji se smatralo kako jugoslavenska federacija nije stvorena ugovorom nezavisnih država ili republika, već ustavnim transformacijom jedne unitarne države (Kraljevine Jugoslavije) u federativnu.

Implikacije ovih suprotstavljenih gledišta svakako su bile dalekosežne. Dok se na jednoj strani inzistiralo na ugovornoj dimenziji Ustava sklopljenog između pojedinih država, na drugoj se odbacivalo postojanje ranije državnosti sastavnih dijelova federacije. Prema jednom mišljenju, republike su suvereno odlučile stvoriti federaciju, prema drugom, suverenost je s ranije unitarne države prešla direktno na federaciju. Upravo polazeći od jednog ili drugog shvaćanja o nastanku jugoslavenske federacije, različito se tumačila mogućnost odcjepljenja jedne ili više republika. ⁷² Tako je već prije spomenuti prof. Perazić, a povodom razmatranja slovenskih amandmana prosinca 1989. godine, na temelju tog unitarnog koncepta rađanja federacije zaključio kako »otvarati sada trećoj generaciji Slovenaca ustavno-pravnu mogućnost da optiraju za nešto drugo, kao na primjer odcjepljenje i slično, čak i jezičkim tumačenjem avnojevske odluke, duboko je njima suprotno«. ⁷³ Temelj shvaćanja o utrošenom, ugašenom ili

⁷⁰ Dobrica Ćosić, *Obrazloženje predloga*, Književne novine, Beograd, br. 751 od 1. IV. 1988., str. 5.

⁷¹ Vjesnik, 25. XII. 1989.

⁷² Kako će napisati slovenski profesor ustavnog prava Ciril Ribičič: »beogradska ustavno-pravna škola protivila se svim onim elementima ustavnog uređenja iz 1974. godine za koje je smatrala da su preuzeti iz konfederalizma« (C. Ribičič, *Geneza jedne zablude: Ustavno-pravna analiza nastanka i djelovanja Hrvatske zajednice Herceg-Bosne*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2000., str. 41).

⁷³ Vjesnik, 25. XII. 1989.

konzumiranom pravu na odcjepljenje srpski autori su nalazili u tome da Ustav ne potvrđuje u svojim normama pravo na odcjepljenje i što smisao formulacije o samoopredjeljenju do odcjepljenja u načelima Ustava opisuje događaj ujedinjenja, a ne propisuje normu, te da nije predviđen nikakav postupak za promjenu granica Jugoslavije.⁷⁴ Hrvatski i slovenski autori inzistirat će na tome da se pravo na odcjepljenje nikako ne može smatrati »potrošenim pravom«.⁷⁵ Ako je federacija dobrovoljna zajednica, a drugačija ne može biti, onda je logično i dobra volja svake članice da li će u njoj ostati ili ne.⁷⁶ Kod realizacije Ustava iz 1946. godine, kako će podsjetiti Dušan Bilandžić, vođena je rasprava o pravu na odcjepljenje članica federacije i premda je većina u raspravi tumačila da je to pravo odlukama AVNOJ-a iscrpljeno, Kardelj se maksimalno založio da to pravo uđe u članak 1. Ustava.⁷⁷ Očita je bliskost polemika o ugovornoj teoriji federalnog saveza i

⁷⁴ Akademik Radomir Lukić konstatirat će da se u Sloveniji i Hrvatskoj brka prirodno i pozitivno ili državno pravo. Pravo na odcjepljenje, po njemu, spominje se u Ustavu u prošlom vremenu i opisuje kako su ga jugoslavenski narodi iskoristili u prošlosti kao svoje prirodno pravo, a da je to pravo ostalo u Ustavu, ono bi moralo biti operacionalizirano, moralo bi biti propisano kako se to pravo može ostvariti, a ono se nigdje ne spominje, osim u uvodnom dijelu Ustava (R. Lukić, *Režime rasprave o ustavnim promjenama na tribini "Dijalozi"*, Književne novine, Beograd, br. 751 od 1. IV. 1988., str. 9). Niz srpskih autora će nemogućnost jednostranog odcjepljenja potkrepljivati ustavnom odredbom (članak 5.) o nepromjenjivosti granica SFRJ bez suglasnosti svih republika i pokrajina, jer odcjepljenje, logično, mijenja granicu zemlje. Pravo na odcjepljenje nastojalo se onemogućiti i na taj način što se tvrdilo da ga je moguće izvršiti samo nakon prethodne redefinicije postojećih granica federalnih jedinica, koje su, po tom shvaćanju, samo administrativne, a ne državne.

⁷⁵ Vidi posebno Zvonko Lerotić, *Nepotrošeno pravo*, Danas, 8. III. 1988.; Ivan Urbančić, *Jugoslavenska nacionalistička kriza i Slovenci u perspektivi kraja nacije*, Nova revija, br. 57/88.

⁷⁶ Calhoun je učio da federalni savez, po svojoj prirodi, mora počivati na dobrovoljnoj suglasnosti svih njegovih članica. Ne može se ni u kojem slučaju prihvatiti postavka – odgovarat će Calhoun na Jacksonovu prijetnju uporabe federalne vojske u vrijeme sukoba Južne Caroline i federalne vlade – da »Unija mora biti očuvana, bez obzira na sredstva«. Apsurdno je savez stvoren suglasnošću i pristankom sviju održavati silom, jer je to potpuno suprotno prirodi federalne vlade: »Vi ne možete držati države ujedinjene u njihovim ustavnim i federalnim svezama putem sile: Sila može, doista, držati dijelove zajedno, ali takav savez bio bi savez između gospodara i roba – jedan savez iznuđivanja na jednoj i bespogovorne poslušnosti na drugoj strani«. Vidi J. C. Calhoun, *Speech on the Force Bill*, u Union and Liberty, str. 436.

⁷⁷ Večernji list, 28–30. XI. 1988.

pravu na odcjepljenje koje su vođene u bivšoj Jugoslaviji i polemika između pobornika državnopravaške i nacionalne teorije u američkoj povijesti prije (ali i poslije) izbijanja Građanskog rata.

Evidentno je da kada određeni federalni sustav potresaju krize, koje su rezultat sukoba između pojedinih članica zbog težnji za dominacijom ili majorizacijom, zbog nastojanja da se poništi ili izmjeni izvorna federalna pogodba, i kada nestaje međusobno povjerenje između članica saveza, doktrina državnih prava pojavljuje se kao logično uporište obrane prava manjine u federalnom savezu – ta manjina će inzistirati na svojoj autonomiji i zaštiti vitalnih interesa pozivajući se na svoja »suverena prava«, koja uključuju, u krajnjem, i pravo na odcjepljenje.⁷⁸ U tom pogledu nema nikakvih bitnih razlika između polemike i sukoba američkih država prije i tijekom Građanskog rata i suvremenih polemika (a ponegdje i sukoba), primjerice, u Kanadi ili bivšoj Jugoslaviji.

Procedura ustavne revizije

Najeklatantniji primjer primjene Calhounove teorije »suglasnih većina« u bivšoj jugoslavenskoj federaciji bio je predviđeni postupak ustavne promjene. Amandmanom XXXII iz 1971. godine predviđeno je da o promjeni saveznog ustava odlučuje Savezna skupština uz su-

⁷⁸ Patrick Riley je još 1976. godine pisao: »Kada se zna kako se federalizam razvijao, ako se uočava kako se regionalna autonomija počela sagledavati u izrazima suverenosti, onda se može razumjeti zašto središnja vlada jednog federalnog sustava može željeti predstaviti kao pobunu ili revoluciju ono što će regionalna članica predstaviti kao njeno 'legalno pravo' kao 'suverene' vlasti...Ništa od toga nije iznenađujuće – to se dogodilo na usporediv način tijekom američkog građanskog rata i švicarskog *sonderbund* rata – ali pokazuje nešto u svezi nestalna karaktera federalizma. U kriznim situacijama u federalnim sustavima ideje iz međunarodnih odnosa, koje su u samom srcu federalizma, nastoje izbiti na površinu« (P. Riley, *Three 17th Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz*, Publius, Vol. 6, No. 3, 1976., str. 40. Činjenica je, koju Riley ispravno uočava, a sva kasnija odcjepljenja potvrđuju, da u građanskim ratovima države koje se žele odcijepiti od federalnog sustava nastoje, u pravilu, utemeljiti pravo na odcjepljenje kao svoje suvereno pravo (polazeći od suverenosti nacije, ranije državnosti, prava na samoopredjeljenje naroda itd.), ono što središnja vlada naziva pobunom.

glasnost skupština svih republika i autonomnih pokrajina (ako se uređuje i položaj pokrajina). Čak i za odluku da se pristupi ustavnoj promjeni, morao je postojati konsenzus svih federalnih jedinica. Sam prijedlog za promjenu ustava bio je u nadležnosti Vijeća naroda kao federalnog doma (poslije Vijeća republika i pokrajina). Ukoliko se ne bi postigla suglasnost svih republika i eventualno autonomnih pokrajina u svezi prijedloga ustavne promjene, taj se prijedlog ne bi mogao ponovno staviti na dnevni red u roku od godine dana.⁷⁹

Navedena procedura izmjene saveznog ustava nikada nije prihvaćena u svim republikama, jer se smatrala odstupanjem od nekog »autentičnog modela federalizma«. Tako su primjerice ustavnopravni teoretičari u Srbiji smatrali da samo konfederalni ugovor, pakt, pretpostavlja jednoglasni pristanak svih članica, a da sve postojeće federacije prihvaćaju većinsko načelo odlučivanja ustavotvorne vlasti pa je Jugoslavija u tom smislu iznimka od pravila.⁸⁰ Stoga će se u Srbiji zagovarati promjene načela ustavne revizije na način da se umjesto konsenzusa zahtijeva samo određena kvalificirana većina za donošenje ustavnih promjena. Tako će jedan od posljednjih prijedloga ići za tim da se predlože dva postupka ustavne revizije u odnosu na dvije kategorije ustavnih normi. Ustavna načela i odredbe bitni za jugoslavensku federaciju (čiji bi krug bio određen vrlo restriktivno) bili bi mijenjani tako što bi se akt Savezne skupštine o promjeni ustava davao na suglasnost federalnim jedinicama i pritom bi se zahtijevala suglasnost svih njih (bez pokrajina). Ako bi bilo koja od federalnih jedinica uskratila suglasnost, akt o promjeni ustava iznosio bi se na referendum i tražila bi se odluka većine građana Jugoslavije i 2/3 federalnih jedinica (čiju bi volju izražavali njezini građani). Promjena ostalog, najvećeg dijela ustavnih normi, vršila bi se isključivo odlukom Savezne skupštine.⁸¹ Iako se u prvoj fazi ustavne revizije polazilo od suglasnosti svih federalnih jedinica, one

⁷⁹ Vidi Ustavni amandmani XX do XLII, Službeni list SFRJ, br. 29 od 8. srpnja 1971.

⁸⁰ Vidi Miodrag Jovičić, *Elementi konfederacije u jugoslavenskom federalnom sistemu*, Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta Niš, 1986., str. 159.

⁸¹ Vidi Miodrag Jovičić, *Referendum i trajna federacija*, NIN, od 25. VI. 1989.

koje ne bi dale suglasnost na ustavne promjene imale bi zapravo samo ovlast suspenzivnog veta, jer bi u drugoj fazi važilo pravilo dviju kumulativnih većina – većine građana čitave Jugoslavije i većine republika (tj. njih četiriju).

Na drugoj strani, izrazito složena procedura ustavne revizije obrazlagala se time da je riječ o »dokumentu koji je osnovica zajedničkog života naroda i narodnosti te njihovih republika i pokrajina (te) mora biti izraz konsenzusa, a ne bilo kojeg oblika nametanja volje. Savezni je ustav temelj zajedničkog života u federaciji pa ga treba oblikovati tako da se njime osigura dobrovoljnost udruživanja i ravnopravnost svih federalnih jedinica. Svako drugačije rješenje omogućilo bi da se pojedinom narodu ili narodnosti, odnosno republici ili pokrajini mogu nametati uvjeti pod kojima nisu spremni živjeti u zajedničkoj saveznoj državi. Zbog toga je prihvaćanje osnovnih ekonomskih i političkih odluka, uz uvjet suglasnosti u federaciji od sudbinskog značenja, a to posebno vrijedi za donošenje i mijenjanje saveznog Ustava.«⁸²

U bivšoj jugoslavenskoj federaciji nikada nije postignut konsenzus, čak ni po temeljnom pitanju na koji način mijenjati federalni ustav – isključivo konsenzusom svih federalnih jedinica ili kvalificiranom većinom koja dopušta da se ustavne promjene donose i uz protivljenje nekih federalnih jedinica.

Svojedobno je jedno istraživanje pokazalo da je jugoslavenski ustav, među svim suvremenim ustavima, bilo najteže mijenjati.⁸³ Ako bismo među suvremenim federalnim sustavima tražili postupak ustavne revizije koji je najsličniji (po proceduri i težini) onome bivše Jugoslavije iz 1971. godine, tada je to zasigurno postupak izmjene osnivačkih ugovora EU/EZ, odnosno danas je to postupak donošenja Ugovora o uspostavi ustava za Europu.

⁸² Ciril Ribičič i Zdravko Tomac, *Federalizam po mjeri budućnosti*, Globus, Zagreb, 1989., str. 80–81.

⁸³ Računajući tzv. »indeks težine promjene ustava« za niz suvremenih ustava Donald Lutz će ustanoviti da je taj indeks za bivšu Jugoslaviju iznosio 5.60. Prvi sljedeći ustav po težini promjene bio je američki s indeksom 5.10. Vidi opširnije D. Lutz, *Toward a Theory of Constitutional Amendment*, u Sanford Levinson ed., *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton University Press, Princeton, 1995., str. 237–274.

Što se Europske unije tiče nesporno je da je ona stvorena ugovorima nezavisnih i suverenih država, koje su u potpunosti zadržale svoj međunarodnopravni subjektivitet.⁸⁴ Ona je, dakle, stvorenje država, a promjene ugovora mogu se provesti samo jednoglasnošću svih država. Svaka država ima pravo otkazivanja tog ugovora, tj. pravo na odcjepljenje, premda to do danas nije formalno zapisano ni u jednom dokumentu koji bi ratificirale države članice, a niti se to pitanje praktički pojavilo kao rezultat želje neke države članice da napusti Uniju.⁸⁵ U tom pogledu temeljni ugovori EU i njihove izmjenice rezultat su onoga što bismo mogli nazvati »savršenom suglasnom većinom« – pristankom svih država članica, baš kao što je to bio slučaj u bivšoj Jugoslaviji. Čak i neuspjeh ratifikacije prijedloga europskog ustava (odnosno službeno Ugovora o uspostavi ustava za Europu) nije, barem za sada, doveo do otvaranja mogućnosti da se ubuduće temeljni, konstitutivni akti EU donose nekom kvalificiranom većinom, umjesto sadašnje jednoglasnosti.

Kolektivno Predsjedništvo

Promatrajući institucionalni okvir federalne Jugoslavije i Europske unije⁸⁶ mogu se uočiti neke značajne sličnosti, koje u ve-

⁸⁴ Neslužbeni britanski prijedlog novog ustavnog ugovora Unije na Konvenciji o budućnosti Europe, kojeg je radila radna grupa prof. Alana Dashwooda, možda najbolje izražava suštinu Europske unije. U članku 1. se kaže: »Unija će biti uspostavljena kao ustavni poredak suverenih država. Države članice su izabrale u nekoj mjeri vršiti zajednički svoju suverenost, putem institucija Unije, pod uvjetima koji su propisani ovim Ugovorom«. U obrazloženju stoji da navedena odredba jasno izražava ideju da prijanjanjem uz Uniju države članice se nisu odrekle svoje suverenosti u cjelini ili djelomično, one su samo izabrale da »skupe« (*pool*) određene aspekte njihove odnosne suverenosti i da ih vrše zajednički putem institucija Unije. Vidi *Text of the Draft Constitutional Treaty of the European Union*, CONV 345/01/02 REV 1 od 16. X. 2002., str. 13.

⁸⁵ To pravo izrijeком potvrđuje i njemački Ustavni sud u svojoj Maastrichtskoj odluci (vidi BverfGE 89, 155/190), a ono će prvi put biti izričito navedeno u nacrtu ustavnog ugovora koji je izradila Konvencija o budućnosti Europe (vidi članak I-59 Nacrta, CONV 850/03 od 18. srpnja 2003.).

⁸⁶ U ovom radu bavimo se u prvom redu sadašnjom institucionalnom strukturom Europske unije, a tek ćemo se površno osvrnuti na određene institucionalne promjene u Eu-

likoj mjeri korespondiraju s Calhounovim načelima. Calhoun će u svojoj teoriji zagovarati »federalnu vladu, kao vladu jedne zajednice država, a ne vladu jedne države ili nacije«. ⁸⁷ Najvažnije institucije bivše jugoslavenske federacije izvanredno korespondiraju s Calhounovim načelima, a jednako tako, barem za sada i najvažnije institucije EU, premda je nedavno Michael Burgess rekao kako se EU »jasno razvija u nešto mnogo više vezivajuće i regulirajuće nego Calhounova 'zajednica država'«. ⁸⁸

U institucionalnom državnom okviru načelo federalne vlade jedne »zajednice država« najbolje je bilo izraženo u Predsjedništvu SFRJ, koje je podsjećalo na švicarsko Federalno vijeće (rotacija, jednogodišnji mandat predsjedavajućeg), te u vladi (zapravo Saveznom izvršnom vijeću), u sastavu koje su se nalazili i članovi birani suglasno načelu ravnopravne zastupljenosti republika i odgovarajuće zastupljenosti autonomnih pokrajina. Načelo razmjernosti u konstituiranju tijela federalne države, bez obzira da li u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudbenoj sferi, u jugoslavenskom je slučaju zapravo transformirano u načelo pariteta i to s takvom dosljednošću kakvu je bilo nemoguće naći u bilo kojem drugom političkom sustavu, osim u EU (odnosno EZ). Paritet je institucionaliziran u Predsjedništvu države, u SIV-u, u Skupštini SFRJ (oba vijeća na načelu jednake zastupljenosti republika i odgovarajuće zastupljenosti pokrajina) i njenim radnim tijelima, u organima savezne uprave i saveznom organizacijama te u Ustavnom sudu i Vrhovnom sudu.

Predsjedništvo SFRJ konstituirano je na paritetnoj osnovi Amandmanom XXXVI iz 1971. To su tijelo izvorno činili predsjednici skupština republika i autonomnih pokrajina te po dva člana iz svake

ropskom vijeću, Komisiji, Vijeću ministara predviđene Ugovorom o uspostavi Ustava za Europu, budući da je u ovom trenutku neizvjesna budućnost i konačan izgled tih promjena zbog nedovršenog procesa ratifikacije tog ugovora.

⁸⁷ J. C. Calhoun, *A Discourse on the Constitution and Government*, u *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun*, ed. Ross M. Lence, Liberty Fund, Indianapolis, 1992., str. 82.

⁸⁸ M. Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routhledge, London, 2006., str. 203.

republike i po jedan iz autonomne pokrajine, koje je birala skupština republike, odnosno pokrajine (točka 10.). Istim amandmanom uvedeno je načelo rotacije za dužnosti predsjednika i potpredsjednika Predsjedništva i to za razdoblje od jedne godine. Ustavom iz 1974. godine zadržan je paritet ali je značajno smanjen broj članova Predsjedništva, tako da se ono umjesto 23 sastojalo od 9 članova – po jednog predstavnika svake republike i autonomne pokrajine te predsjednika SKJ. Nakon smrti Predsjednika Republike J. Broza - Tita Predsjedništvo je u punom smislu riječi preuzelo sve funkcije kolektivnoga državnog poglavara, kojem je ustav povjerio značajne političko-usmjerivačke i izvršne dužnosti, među kojima valja naglasiti ulogu u usklađivanju zajedničkih interesa republika i pokrajina te ulogu u području vanjske politike, narodne obrane i zaštite ustavnog poretka. Sve svoje nadležnosti Predsjedništvo je obavljalo kao kolegijalni organ, a predsjednik Predsjedništva bio je samo *primus inter pares*.⁸⁹ Ustavom nije bio određen način odlučivanja Predsjedništva, već je bilo propisano samo da ono djeluje na načelu usklađivanja stavova svojih članova, što znači dogovorom i sporazumijevanjem. Federalna politika u bivšoj Jugoslaviji, kako će ocijeniti strani analitičari, »bila je ovisna o izgradnji konsenzusa tih republičkih poslanika, od kojih je svaki imao veto moć«. ⁹⁰ Bilo je niz razloga zašto je amandmanima iz 1971. godine uvedeno Predsjedništvo SFRJ u politički sustav bivše Jugoslavije. Pored konstituiranja organa federacije koji će kao kolektivni šef države preuzeti funkcije Predsjednika Republike nakon odlaska J. Broza - Tita s političke scene, Predsjedništvo je zamišljeno kao tijelo unutar kojeg će se djelotvorno i dogovorno usklađivati stavovi republika i pokrajina.⁹¹ U tom smislu Predsjedništvo SFRJ, kao specifičan zajednički organ republika i pokrajina u federaciji, prije nego organ same federacije, imalo je sličnosti s Vijećem republika i

⁸⁹ Vidi detaljnije V. Mratović, N. Filipović i S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, Pravni fakultet Zagreb, 1981., str. 496–499.

⁹⁰ C. Skalik Leff, *Democratization and Disintegration in Multinational States: The Breakup of the Communist Federations*, World Politics, Vol. 51, January 1999., str. 219.

⁹¹ Vidi opširnije C. Ribičić i Z. Tomac, *Federalizam po mjeri budućnosti*, str. 62–68.

pokrajina⁹², a upravo ta činjenica upućuje na podudarnost tih dvaju tijela bivše jugoslavenske federacije s dvama najvažnijim tijelima u kojima su zastupljene države članice EU.

Institucija koja je gotovo replika bivšeg Predsjedništva SFRJ u nekom suvremenom federalnom sustavu jest, uz Federalno vijeće u Švicarskoj, svakako Europsko vijeće, kao ključni oblikovatelj Europske unije i uz Vijeće ministara najvažnija teritorijalno organizirana institucija EU, u smislu zaštite interesa država članica.⁹³ Europsko vijeće je od 1975. godine ona institucija koja oblikuje usmjerenje europskog »ustava« i okvir unutar kojeg se raspravlja i dogovara o najvažnijim političkim inicijativama Unije. Paradoksalno je da ta institucija formalno do sada nije bila dijelom institucionalnog okvira EU i tek se novim Ugovorom o uspostavi Ustava za Europu predviđa kao institucija Unije. Europsko vijeće se bavi onim što Bulmer naziva »konstitutivnom politikom« EU, tj. onim što oblikuje njen »ustavni profil«. Pod »konstitutivnom politikom« podrazumijevaju se važni sporazumi koji se odnose na sveukupnu arhitekturu integracije: »formalna ustavna reforma (npr. Jedinstveni europski akt, Ugovor o Europskoj uniji iz Maastrichta), neformalni normativni pomoci u ustavnoj praksi (npr. Edinburška deklaracija o praktičnoj provedbi principa supsidijarnosti), srednjoročni paketi financijskih reformi i političke odluke u pripremi za pregovore o proširenju EU«. ⁹⁴ Europsko vijeće može se smatrati institucijom same EU jer, prema Ugovoru iz Maastrichta, pokriva sva tri »potpor- nja« aktivnosti Unije – Europsku zajednicu, koju čine gospodarske i socijalne aktivnosti EU, utvrđene pojedinim ugovorima, zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i suradnju u pravosuđu i unutarnjim pitanjima. Europsko vijeće može se promatrati kao »kontinuirana Philadelphijska konvencija« EU u kojoj šefovi država i vlada država članica nastoje konsenzusom dogovarati temeljne postavke i meha-

⁹² Zdravko Tomac, *Odnosi u federaciji i organizacija njenih organa*, u *Ustavni razvoj socijalističke Jugoslavije*, Ekspres, Beograd, 1988., str. 176.

⁹³ Vidi Simon J. Bulmer, *The European Council and the Council of the European Union: Shapers of a European Confederation*, Publius, Vol. 26, No. 4, 1996., str. 17–42.

⁹⁴ Ibid., str. 31.

nizme integracije Unije, poštujući pritom vitalne interese pojedinih država, jer to tijelo odlučuje putem jednoglasnosti.⁹⁵

Europsko vijeće čine šefovi država i vlada država članica te predsjednik Europske komisije. Ono dakle nije, kao nekadašnje Predsjedništvo SFRJ, kolegijalni državni poglavar, ali u nizu svojih funkcija umnogome se približava tom tijelu.⁹⁶ Dodirne točke tih dvaju tijela su neprijeporne – riječ je o dvama najvišim tijelima u odnosnim federalnim sustavima s nizom sličnih ovlasti. Dok je u slučaju Predsjedništva SFRJ bila važna njegova političko-usmjerivačka uloga, uloga Europskog vijeća inicijalno je zamišljena kao određivanje općih strateških smjernica i davanje političkog poticaja za razvitak Unije (članak 4. Ugovora o EU). Oba tijela su u svojoj nadležnosti imala oblikovanje i provedbu vanjske politike. Oba tijela su imala značajne ovlasti u iniciranju ustavne revizije, ali i predlaganja zakona u pojedinim područjima. Frapantna je sličnost bivšeg Predsjedništva SFRJ i Europskog vijeća u njihovu odnosu prema izvršnom tijelu (koje se u oba slučaja ne može smatrati vladom). Dok će bivše Predsjedništvo imati isključivo pravo predlaganja predsjednika Saveznog izvršnog

⁹⁵ Tamo gdje je nemoguće postići konsenzus, postoje različiti oblici »izlaza« za pojedine države koje ne prihvaćaju određene proklamirane ciljeve integracije i obveze koje proizlaze iz ugovora. Jedna je od značajki Ugovora iz Maastrichta mogućnost da pojedina država optira biti izvan primjene pojedinih pravila i odluka EU. U važnim područjima npr. socijalne ili monetarne politike sporazum o daljnjoj integraciji postao je moguć tek nakon što je manjina dobila pravo nesudjelovanja i nepreuzimanja obveza. Tako je npr. Danska zadržala pravo da zabrani vlasništvo nad drugim domom u toj zemlji za sve građane država članica, Irska je zadržala pravo ustavne zaštite »prava na život« (zabrane abortusa), a Velika Britanija pravo da se ne priključuje monetarnoj uniji bez odluke svojega parlamenta. Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. godine prointegracionističke države usvojile su mogućnost selektivnog ulaženja u dublje procese integracije u obliku »fleksibilne integracije« (ono što se naziva »Europom karakteriziranim višestrukim brzinama« ili »varijabilnom geometrijom«). Amsterdamskim kompromisom je, dakle, umjesto opcije »neulaženja manjine« dogovorena opcija »ulaska većine«. Obje opcije, na jedan ili drugi način, respektiraju pravo manjine ili pojedine države da zbog svojih »vitalnih interesa« ne participira u određenim vidovima integracije ili nije vezana određenim odlukama EU.

⁹⁶ O Europskom vijeću i njegovoj ulozi u EU vidi Philippe de Schoutheete i Helen Wallace, *The European Council*, Notre Europe, Research and European Issues, No. 19, September 2002. i Mary Troy Johnston, *The European Council: Gatekeeper of the European Community*, Westview Press, Boulder, 1994.

vijeća, Europsko vijeće je i danas jedino tijelo Unije koje može predložiti kandidata za predsjednika Europske komisije.

No, ono u čemu Predsjedništvo SFRJ i Europsko vijeće doista izgledaju kao blizanci jest rotacija na mjestu predsjedavajućeg tih tijela – svake godine u bivšoj Jugoslaviji, a svakih šest mjeseci u EU. Male države promatrat će institut Predsjedništva Europskog vijeća kao integralni dio sveukupne institucionalne ravnoteže unutar Unije, kao »simbol jednakosti država članica i most između njihovih naroda i Unije« i zato će se zalagati za zadržavanje rotacije svih država u predsjedavanju Unijom. Prema riječima jednog analitičara:

»Inzistiranje na zadržavanju rotirajućeg predsjedništva Vijeća pokazuje važnost simbolizma u tekućem integracijskom procesu. Poput srednjovjekovnih kraljeva koji su, radije nego boraveći u glavnom gradu, putovali kroz svoje zemlje od mjesta do mjesta da personaliziraju političku moć i ojačaju svoju legitimnost, tako i Europska unija još uvijek ima potrebu da proslavlja europske rituale u različitim državama i učini integraciju vidljivom lokalnom građanstvu i javnim službenicima. Sljedećih godina, sve dok EU ne bude prihvaćena kao prirodan dio političkog okoliša, Unija bi trebala zadržati putujući cirkus predsjedništava Europskoga vijeća.«⁹⁷

Nekoliko godina prije početka Konvencije o budućnosti Europe ugledni povjesničar europske integracije Desmond Dinan pisat će da je »rotirajuće predsjedništvo moćan simbol jednakosti između država članica« i da one »ljubomorno čuvaju svoje pravo da dođu na kormilo EU«. Stoga će zaključiti da »nije vjerojatno da će rotirajuće predsjedništvo ikada biti fundamentalno reformirano; umjesto toga ono će ostati jednom od najposebnijih vladinih značajki EU«. ⁹⁸ Njegova procjena pokazat će se potpuno pogrešnom. Velike su države ipak u složenim pregovorima i pogađanjima u procesu stvaranja novog Europskog ustavnog ugovora uspjele u svom inzistiranju da sadašnji proces europske integracije zahtijeva izmjenu načela rotirajućeg

⁹⁷ Bernd Halling, *Rebellion of the small*, Euobserver com., 10. IV. 2003.

⁹⁸ Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 2. izdanje, Palgrave, Houndmills, 1999., str. 245–247.

predsjedništva i izbor jedne osobe na mjestu predsjedavajućeg Unije za razdoblje od dvije i pol godine.

Načelo velike koalicije: paritetna zastupljenost republika, odnosno država, u federalnoj vladi

Bivše Savezno izvršno vijeće i Europska komisija dva su izvršna tijela koja nisu slična samo po tome da se o njima ne može govoriti kao klasičnom obliku vlade, već i zbog toga što je u sastavu SIV-a poštivano načelo jednake zastupljenosti svih federalnih jedinica u Jugoslaviji, a danas se to načelo odnosi i na jednaku zastupljenost država članica EU u Komisiji.⁹⁹

Sljedeća sličnost ogleda se u tome što su oba tijela koncipirana kao samostalna i odgovorna prema zakonodavnom tijelu (mogućnost kolektivne ostavke), ali neodgovorna prema federalnim jedinicama u Jugoslaviji, odnosno državama članicama u EU. Prema članku 362. Ustava SFRJ članovi SIV-a i dužnosnici u savezним organima uprave za provođenje i izvršavanje zakona isključivo su bili odgovorni organima federacije te u obavljanju svojih funkcija nisu smjeli primati smjernice i naloge organa i dužnosnika drugih društveno-političkih zajednica (ponajprije se mislilo na republike i pokrajine), ni postupati prema njihovim smjernicama i nalogima.¹⁰⁰

Ta odredba bivšeg jugoslavenskog ustava slična je članku 213. Ugovora o EZ prema kojem članovi Komisije moraju, u općem interesu Zajednice, biti potpuno neovisni u obavljanju svojih dužnosti. Stavak 3. tog članka nalaže sljedeće: »U obavljanju tih dužnosti oni neće tražiti niti uzimati naloge od bilo koje vlade ili drugog tijela. Suzdržavat će se od bilo kakva djelovanja nespojiva s njihovom dužnošću. Svaka država članica nastojat će poštivati to načelo i neće nastojati utjecati na članove Komisije u obavljanju njihovih zada-

⁹⁹ Izvorno su veće države članice imale dva predstavnika u Komisiji, a male po jednog, no to je izmijenjeno Protokolom o proširenju iz Nice, tako da sada svaka država članica ima pravo na jednog predstavnika u Komisiji.

¹⁰⁰ V. Mratović, N. Filipović i S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, str. 504.

taka.«¹⁰¹ Premda se načelno priznaje da Komisija mora biti nezavisna od država članica, istodobno će se često naglašavati da je bitno da njena razmatranja u potpunosti uzimaju u obzir »različite uvjete svakog dijela sve šire Unije«, a to može biti osigurano imajući predstavnike svake države za stolom i samo oni mogu jamčiti »vidljivost i uvjerljivu prisutnost Europe u svakoj državi članici«.¹⁰²

U određenom smislu SIV i Komisiju moglo bi se promatrati i kao ozbiljenje konsocijacijskog načela velike koalicije. Lijphart će ozbiljenje tog načela u EU nalaziti upravo u Komisiji kao »širokoj i trajnoj međunacionalnoj koaliciji«¹⁰³, u kojoj su zastupljeni predstavnici svih država članica.

Europskim ustavnim ugovorom predviđene su, po našem mišljenju nepotrebne, promjene sastava Komisije, na način da se odbaci načelo zastupljenosti svih država članica u tom tijelu (zbog, kako se ističe, prevelikog broja članova i nefunkcionalnosti u djelovanju Komisije) i umjesto toga predlaže se sastav Komisije u kojoj bi bile zastupljene samo 2/3 država članica prema načelu ravnopravne rotacije, a navedena odredba primjenjivala bi se od 2014. godine.¹⁰⁴

¹⁰¹ Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities (2002/C 325/01), str. 120.

¹⁰² Stavovi malih država na Konvenciji o budućnosti Europe formulirani su 28. ožujka 2003. u dokumentu pod nazivom *Reforming the Institutions: Principles and Premises* (CONV 646/03). Vidi posebno str. 3–7.

¹⁰³ Vidi A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999., str. 42–46.

¹⁰⁴ Bez obzira što ustavni ugovor nije ratificiran, smanjenje broja članova Komisije predviđeno je već ranijim dokumentom – Protokolom o proširenju EU iz Nice. Taj protokol donesen je kao pravno obvezujući akt i njime su regulirana određena pitanja za tadašnjih 15 država članica, ali i važno pitanje broja članova Komisije nakon pristupanja Uniji 27. države članice. U Nici je postignut načelan konsenzus šefova država i vlada država članica da je potrebno smanjiti broj članova Komisije onoga trenutka kada u Uniji bude 27 država članica, odnosno kada joj pristupe sve države s kojima su do tada otvoreni pristupni pregovori. U Protokolu o proširenju, u dijelu koji se odnosi na Komisiju, utvrđeno je da će se po pristupanju 27. države članice izmijeniti ugovorna odredba kojom je definiran broj članova Komisije i to na sljedeći način: 1. broj članova Komisije bit će manji od broja država članica, 2. članovi Komisije bit će izabrani prema sustavu rotacije temeljenom na načelu jednakosti, a kojeg će utvrditi Vijeće ministara jednoglasno, 3. Vijeće ministara će također jednoglasno utvrditi broj članova Komisije, 4. navedene izmjene primjenjivat će se od stupanja na dužnost prve Komisije nakon pristupanja 27. države članice Uniji. Budući da su Bugarska i Rumunjska od 1. siječnja

Federalni dom i veto republika, odnosno država

Najvažniju primjenu Calhounova načela »suglasnih većina« u jugoslavenskoj federaciji i EU uočavamo u načinu odlučivanja federalnih institucija u tim dvama sustavima. Načelo veta ugrađeno je institucionalno u jugoslavenski ustav ponajprije u obliku nužne jednoglasnosti pri ustavnim promjenama (kao apsolutni veto) i u procesu donošenja zakona u Vijeću republika i pokrajina, u obliku davanja suglasnosti republičkih i pokrajinskih skupština na predložene savezne zakone (kao apsolutni, a u konačnom kvalificirani veto uz mogućnost zakona o privremenim mjerama). No, veto se u praksi češće koristio neformalno i u onim domenama odlučivanja gdje to nije bilo ustavom predviđeno.

Vijeće republika i pokrajina (ranije Vijeće naroda) bilo je doista federalni dom *par excellence* imajući u vidu njegove najvažnije karakteristike: jednaku zastupljenost svih federalnih jedinica bez obzira na njihovu veličinu, izbor predstavnika pojedine federalne jedinice od strane zakonodavnog tijela te jedinice, pravo na jedan glas svake federalne jedinice pri odlučivanju vijeća, te jednoglasnost pri donošenju važnih zakona. Paritet, imperativni mandat i konsenzus, kao klasični konfederalni elementi učinili su Vijeće republika i pokrajina najfederalnijim domom među svim tada postojećim federacijama.¹⁰⁵ No, u slučaju nepostizanja suglasnosti pri donošenju određenih zakona u tom Vijeću bilo je moguće pribjeći rezervnoj proceduri, ako je donošenje određenih propisa bilo nužno i to putem instituta zakona o privremenim mjerama, za donošenje kojeg će se tražiti dvotrećinska

2007. službeno članice EU, stekli su se uvjeti iz Protokola da Vijeće ministara utvrdi broj članova Komisije i načela rotacije država članica, imajući u vidu načelo geografske i demografske zastupljenosti.

¹⁰⁵ Tako će, primjerice, akademik Radomir Jukić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu, tvrditi kako u jugoslavenskoj federaciji »glavni konfederativan element je što se najvažnije odluke, ustavne i druge, mogu donositi samo jednoglasno (glasovima svih republika i pokrajina). U federaciji se obično odluke donose većinom, makar i pojačanom, ali ne jednoglasnom. To je toliko značajno da se i pored značajne nadležnosti federacije može s mnogo razloga smatrati da konfederativan karakter preteže nad federativnim«. Cit. prema Dušan Bilandžić, *Jugoslavija poslije Tita 1980–1985*, Globus, Zagreb, 1986., str. 162.

većina u Vijeću republika i pokrajina, ali ga je Predsjedništvo SFRJ moglo proglasiti i ako je donesen običnom većinom u Vijeću.¹⁰⁶ To je bio svojevrsni »sigurnosni ventil« koji je mogućnost apsolutnog veta pojedine federalne jedinice transformirao u djelomični veto.¹⁰⁷

Posebno je važno napomenuti da bivša jugoslavenska federacija nije bila federacija klasičnog tipa u kojoj središnja razina ima ovlast *kompetenz-kompetenz*, tj. da sama odlučuje o tome koje ovlasti su njene, a koje republičke, već su republike bile izvorno mjesto za ostvarivanje suverenih prava naroda i narodnosti, a federacija izvedena zajednica na koju su republike samo prenijele dio nadležnosti.¹⁰⁸ U tome se također ogleda sličnost jugoslavenske federacije i EU.

Vijeće ministara je, uz Europsko vijeće, najvažniji forum teritorijalnog predstavništva nacionalne politike na supranacionalnoj razini odlučivanja unutar institucionalnog okvira Europske unije i u usporedbi s institucijama bivše jugoslavenske federacije najviše sliči Vijeću republika i pokrajina.

To je mnogo kompleksnija institucija EU, u odnosu na Europsko vijeće.¹⁰⁹ Dok se Europsko vijeće bavi, pojednostavljeno govoreći, »ustavnom politikom« EU, Vijeće ministara bavi se nižom, zakonodavnom razinom djelovanja EU, ali upravo zbog velikog opsega

¹⁰⁶ No, i ta obična većina pretpostavljala je potporu najmanje pet od osam republičkih, odnosno delegacija autonomnih pokrajina, što praktički znači da je zakon u svakom pogledu morao biti donesen s najmanje 62,5% glasova Vijeća. Razlika između dvotrećinske potpore i obične većine svodi se na glas jedne države (šest potrebnih glasova u prvom, a pet u drugom slučaju). Zanimljivo je da je šest potrebnih glasova za dvotrećinsku većinu ustvari istodobno predstavljalo $\frac{3}{4}$ većinu (6 od 8 glasova).

¹⁰⁷ Ovu će odredbu prof. Smerdel komentirati na način da »ako je težište u donošenju odluka na federalnoj razini na konfederalnim elementima, koji zahtijevaju postizanje suglasnosti svih, nužno je u ustavni tekst unijeti institucije koje omogućuju zaobilazanje takvih blokada. Toj svrsi u ustavnome modelu uspostavljenom u Jugoslaviji 1974. godine služi institucija zakona o privremenim mjerama«. Vidi Branko Smerdel, *Federalizam i organizacija vlasti*, u Sokol i Smerdel, *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb, 1988., str. 221.

¹⁰⁸ Ivan Kristan, *Evropska ustava in federalizem*, str. 303.

¹⁰⁹ Vijeće ministara je kompleksna institucija utoliko što se sastaje u različitim formacijama, ovisno o pitanjima koja su na dnevnom redu, u njegovu sastavu je 20-ak specijalističkih vijeća i razni međuvladini komiteti te COREPER, tj. Odbor stalnih predstavnika država članica sa zadaćom pripreme rada Vijeća.

svog posla ima središnju funkciju građenja konsenzusa u političkom procesu EU. Dok je za odlučivanje u Europskom vijeću bitna potpuna suglasnost svih država članica, bitna je značajka odlučivanja u Vijeću ministara progresivno uvođenje i šira primjena kvalificiranog većinskog glasovanja, iako formalno i neformalno pravo veta ostaje najvažnijim obilježjem odlučivanja Vijeća ministara.

Iako je izvornim Ugovorom o EEZ bilo predviđeno da »ako ovim Ugovorom nije drukčije predviđeno, Vijeće donosi odluke većinom glasova svojih članova«, u stvarnosti niz posebnih odredbi o gotovo svakom važnijem pitanju predviđa drugačiji mehanizam odlučivanja, a samo o pitanjima od manje važnosti glasuje se po pravilu apsolutne većine.

Pravilo kvalificirane većine, koje je danas formalno najčešće predviđeno u odlučivanju Vijeća ministara, znači formalno ukidanje prava veta svake države članice u odlučivanju. I pored toga, uzimajući u obzir pravo zakonodavne inicijative koje ima Komisija, kvalificirano većinsko odlučivanje Vijeća¹¹⁰ te, u velikom broju slučajeva, suodlučivanje Europskog parlamenta, sam zakonodavni proces u EU je, kako će primijetiti A. Moravcsik, »matematički govoreći, teži nego donošenje ustavnih amandmana u (američkom) sustavu.«¹¹¹

Međutim, pravilo odlučivanja putem kvalificirane većine, kao pravilo određeno ugovorima za pojedina pitanja, bitno je nadopunjeno (ili možda bolje reći izmijenjeno) putem običaja. Ustavni običaji su, kako napominje Trevor C. Hartley, »pravila političke prakse osnovana na realnostima političkog života«, a takvi »običaji djeluju u Zajednici kao i u ustavnoj praksi država članica.«¹¹²

¹¹⁰ Kvalificiranu većinu u Vijeću ministara za donošenje zakona čini, prema Ugovoru iz Nice, ispunjavanje triju uvjeta: a) kvalificirana većina glasova država (255 od ukupno 345 u EU od 27 članica); b) većina država članica i c) demografska većina od najmanje 62% ukupnog stanovništva Unije. O dodjeli glasova državama nakon Nice vidi Fiona Hayes-Renshaw, *The Council of Ministers*, u J. Peterson i M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002., tabela 3–5, str. 57.

¹¹¹ Andrew Moravcsik, *Democracy and Constitutionalism in the European Union*, ECSA Review, Vol. 13, No. 2, 2000.

¹¹² Trevor C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet, 2. izdanje, Rijeka, 2004., str. 23.

S obzirom na sve prisutniju praksu odlučivanja putem kvalificirane većine, koja je nužno dovodila do situacija da se neke odluke donose i protiv volje pojedine ili više država, relativno rano je u povijesti europske integracije nastao »ustavni običaj« prema kojem se neće ustrajati na većinskom glasovanju o mjeri za koju neka država smatra da ugrožava njene vitalne interese. Taj ustavni običaj – poznat kao Luksemburški sporazum ocjenjuje se kao »ustavno rješenje fundamentalnog značaja, iako se radi o izvan-ugovornom sporazumu između vlada«. Bit je tog sporazuma zapravo očuvanje nacionalnog veta u Vijeću, usprkos suprotnim odredbama ugovora. Sporazum je proizišao iz sukoba koji se odvijao tijekom 1965. godine kada je Francuska bojkotirala djelovanje institucija EZ-a (tzv. politika »prazne stolice«), a jedan od uzroka bio je i prijelaz na kvalificirano većinsko odlučivanje.¹¹³ Ta ozbiljna politička kriza u odnosima tadašnjih šest članica Zajednice razriješena je siječnja 1966. na sastanku u Luksemburgu sporazumom čije se bitne odredbe odnose na načelo odlučivanja:

»I. Kada je riječ, u slučaju odluka koje se mogu donositi većinom glasova na prijedlog Komisije, o veoma značajnim interesima jedne ili više sudionica, članice će Vijeća nastojati da, unutar razumnog vremenskog razdoblja, postignu rješenja koja mogu usvojiti sve članice Vijeća poštujući pri tome kako njihove uzajamne interese tako i interese Zajednice, u skladu s člankom 2. Ugovora.

II. U vezi s prethodnim stavkom, francusko izaslanstvo smatra da kada je riječ o veoma značajnim interesima, rasprava se mora nastaviti sve dok se ne postigne jednoglasan sporazum.

III. Šest izaslanstava uzima na znanje postojanje različitih mišljenja o tome što treba činiti u slučaju da se ne postigne potpuni sporazum.«¹¹⁴

¹¹³ O Luksemburškom kompromisu vidi opširnije W. Nicoll, *The Luxembourg Compromise*, Journal of Common Market Studies, Vol. 23, No. 1, 1984., str. 35–43 i A. Teasdale, *The Life and Death of the Luxembourg Compromise*, Journal of Common Market Studies, Vol. 31, No. 4, 1993., str. 567–579.

¹¹⁴ Cit. prema T. C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, str. 24.

Evidentno je iz točke II. i III. da je postojalo neslaganje oko posljedica nepostizanja kompromisa. U praksi odlučivanja Zajednice prevladavalo je francusko stajalište (a poslije će na tome inzistirati i Velika Britanija) da postoji »politički veto«¹¹⁵ pojedine države, bez obzira na formalne ugovorne odredbe o glasovanju, kada su u pitanju vitalni nacionalni interesi. Snažan integrativni proces i progresivno širenje ovlasti Zajednice tijekom 1960-ih i 1970-ih godina, kako je uočio J. H. H. Weiler, kompenzirano je jednako snažnim procesom koji je »transferirao političku i odlučivačku moć u jednu konfederalnu proceduru kontroliranu od strane država članica, djelujućih zajedno i pojedinačno«. Njegov je zaključak da su države mogle prihvatiti jačanje ovlasti Zajednice (a pogotovo djelovanje Suda EZ-a u tom smislu) zato što je individualno pravo veta davalo svakoj državi odlučan utjecaj u zaštiti njenih vitalnih interesa u zakonodavnom procesu.¹¹⁶

Nakon donošenja Jedinstvenog europskog akta (posebno članka 100a) kvalificirano većinsko odlučivanje postalo je središnja značajka EZ-a u mnogim njenim aktivnostima, ali je u praksi Luksemburški veto ostao na snazi,¹¹⁷ iako je njegova primjena ograničena. U stvarnosti, većinsko odlučivanje je i danas iznimka – najveći dio odluka u Vijeću donosi se konsenzusom. Tome je razlog činjenica da

¹¹⁵ Izraz »politički veto« Hartley upotrebljava da bi se razlikovao veto na temelju običaja (Luksemburški sporazum) i pravno priznati veto koji se primjenjuje u onim slučajevima kada se ugovorima zahtijeva jednoglasnost (Ibid., str. 22).

¹¹⁶ J. H. H. Weiler, *The Transformation of Europe*, Yale Law Journal, Vol. 100, No. 8, 1991., str. 2428–9.

¹¹⁷ Treba reći da formalni prijedlog o odbacivanju Luksemburškog sporazuma države članice nisu prihvatile. Također, bitno je naglasiti da su tijekom rasprave o ratifikaciji Jedinstvenog europskog akta francuski i britanski ministar vanjskih poslova pred svojim parlamentima svečano izjavili da taj dokument ni na koji način ne poništava Luksemburški sporazum (vidi J. H. H. Weiler, *The Transformation of Europe*, str. 2459). U vrijeme prihvaćanja Ugovora iz Nice 2001. godine zastupnik u Europskom parlamentu Jens-Peter Bonde upitao je hoće li Luksemburški kompromis biti na snazi i nakon stupanja na snagu navedenog ugovora, na što je Vijeće odgovorilo da će njegov status ostati nepromijenjen. Vidi Written Question E-1109/01, Official Journal of European Communities (2001/C364 E/052). Craig i De Burca pak konstatiraju da »Luksemburški veto nije formalno ukinut, jer nikada formalno nije postojao u pravnom smislu«. Vidi P. Craig i G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2003., str. 154.

»...europsko biračko tijelo (u većini država članica) vrlo nerado prihvaća predodžbu da bi krucijalna područja javnog života trebala biti upravljana putem procesa odlučivanja u kojem njihov *nacionalni* glas postaje jedna manjina, koja može biti preglasana od većine predstavnika drugih europskih zemalja. U teoretskom smislu, može se ustvrditi da još uvijek ne postoji legitimitet za predodžbu da su granice unutar kojih će manjina prihvatiti kao demokratski legitimnu odluku većine sada europske umjesto nacionalnih.«¹¹⁸

Ovu Weilerovu opasku najbolje potvrđuje tzv. Amsterdamski kompromis. Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. države članice EU su, pored ostaloga, definirale načela svoje suradnje u područjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike te unutarnjih poslova i pravosuđu (2. i 3. potporanj EU). Za donošenje temeljnih odluka u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike u Vijeću jednoglasnost je i nadalje opće pravilo, ali uz primjenu jednog novog pravila. U slučaju da je pojedina država protiv predložene odluke, ona se može suzdržati od glasovanja i na taj način omogućiti da preostale države jednoglasno donesu tu odluku. Međutim, ako ta država izda formalnu deklaraciju u tom smislu, ona neće biti vezana tom odlukom, niti će morati sudjelovati u njezinu financiranju. To znači da prema pravilu tzv. konstruktivnog suzdržavanja načelo jednoglasnosti i dalje vrijedi, ali se odluke mogu donositi bez izričitog pristanka svih država. No, najviše do 1/3 država članica može na taj način apstinirati od glasovanja – ako više od pet država ne želi sudjelovati u odlučivanju, o prijedlogu se ne može glasovati.

Pored navedenog pravila »konstruktivnog suzdržavanja«, koje *de facto* pojedinoj državi daje pravo veta u smislu njene obveze da poštuje i sudjeluje u primjeni određene odluke, Amsterdamskim ugovorom predviđen je i formalni veto, koji je sličan starom vetu iz Luksemburškog kompromisa. U odredbi članaka J.13 i K.12 navodilo se: »Ukoliko član Vijeća izjavi da se, zbog važnih i iznesenih razloga nacionalne politike, namjerava protiviti da odluka bude donijeta

¹¹⁸ J. H. H. Weiler, *The Transformation of Europe*, str. 2473.

kvalificiranom većinom, neće biti glasovanja. Vijeće može, djelujući putem kvalificirane većine, zatražiti da ta stvar bude podnijeta Europskom vijeću na odlučivanje putem jednoglasnosti«. ¹¹⁹ Ta posebna vrsta veta, za razliku od Luksemburškog sporazuma, zahtijeva od pojedine države da javno iznese o kojim se razlozima nacionalne politike radi, a koji onemogućuju da ona prihvati određenu odluku. Jednako tako, za razliku od Luksemburškog kompromisa koji nije bio precizan u smislu posljedica ukoliko pojedina država izjavi da se suprotstavlja donošenju određene odluke, Amsterdamskim kompromisom predviđeno je da se problem prebaci na višu razinu – Europsko vijeće – koje se, u odnosu na Vijeće, postavlja kao prizivno tijelo. Budući da se odluke u Europskom vijeću uvijek donose jednoglasno, to je veto pojedine države apsolutan. Zbog formalnog uvođenja ideje Luksemburškog kompromisa u tekst Ugovora neki analitičari pretpostavljaju da to može imati posljedice na pravnu vrijednost tog dosadašnjeg neformalnog veta, tj. da se države više ne mogu pozivati na taj kompromis, osim u slučajevima koji su izričito navedeni u ranije navedenim člancima. ¹²⁰

Bez obzira na uvođenje pravila kvalificiranog većinskog glasovanja u Vijeću ministara izvjesno je, kako će konstatirati Gerhard Lehmbruch, da »procesi većinskog odlučivanja neće postati dominantno obilježje« EU. Upravo suprotno, »obraci pogađanja i prilagođavanja morat će prevladavati, jer se inače golemom heterogenošću Europe nikada neće moći upravljati. Stoga će, u principu, Europska *polity* imati 'konsocijacijski' karakter«. ¹²¹ Službeni pokazatelji o načinu odlučivanja Vijeća ministara još uvijek potvrđuju navedene zaključke. ¹²²

¹¹⁹ Danas je tekst članka J.13 zadržan u čl. 23 TEU, ali je, što se tiče uže suradnje među državama (prvobitni članak K.12), novim čl. 40 prema Ugovoru iz Nice smanjena ovlast države članice koja je suprotstavljena takvom vidu međudržavne suradnje.

¹²⁰ Michael Nentwich i Gerda Falkner, *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance*, EIOP, Vol. 1, No. 15, 1997., str. 11.

¹²¹ G. Lehmbruch, *Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland*, Publius, Vol. 23, No. 2, 1993., str. 60.

¹²² Prema statističkim podacima o donesenim zakonodavnim aktima u razdoblju od 1999. do 2004. godine otprilike 30-ak posto tih akata donose se jednoglasno. Potom se još nešto više od polovice svih akata donosi na temelju pravila kvalificirane većine, ali bez

Zaključna razmatranja

Jugoslavenska federacija bila je u posljednjih četvrt stoljeća svog postojanja istinski federalni sustav, koji je počivao na načelima federalizma koja su bila primjerena »federalnom društvu« kakvo je bilo jugoslavensko. Moglo bi se reći čak da je postojala razmjernost između društvenih različitosti i federalnih institucija koje su trebale biti s njima sukladne.

Konsenzualno odlučivanje i sporazumijevanje, zaštita interesa svih konstitutivnih federalnih jedinica putem veto-moći i paritetno predstavništvo u svim federalnim institucijama bili su u osnovi koncepcije jugoslavenskog federalizma iz 1971. godine, no, u praksi, taj model nije imao potporu svih republičkih i pokrajinskih političkih elita, a spremnost na dogovor i kompromis bila je ispod razine koja bi bila optimalna da omogući funkcioniranje vrlo asimetričnog i pluralno segmentiranog jugoslavenskog političkog sustava. Stalni i sve zaoštreniji sukobi protagonista različitih federalnih koncepcija (među kojima su jedni vukli u pravcu nacionalnog, monističkog federalizma, a drugi u pluralistički federalizam ili konfederalizam) jednostavno su onemogućili bilo kakvu smirenu i argumentiranu raspravu o potrebi redefiniranja jugoslavenskog zajedništva, a kako nijedna strana nije mogla prevagnuti, to je postojeći model postao potpuno disfunkcionalan, dovodeći prvo do pat-pozicije, a potom i do potpunog raspada sustava. Pritom ne smatramo specifična načela jugoslavenskog federalizma »krivima« ili »odgovornima« za slom jugoslavenske federacije, kao što se tvrdilo u pojedinim dijelovima bivše Jugoslavije ili u svijetu.

U ovom smo radu nastojali pokazati da su određena federalna načela i institucionalna rješenja Europske unije vrlo bliska onima bivše jugoslavenske državne zajednice. Ističu se, pritom, procedura donošenja i revizije temeljnog ustavnog (ugovornog) akta, kolektivno predsjedništvo s načelom rotacije, načelno paritetne ravnopravne

negativnih glasova ili suzdržanosti. Prosječno oko 85% zakonskih akata Vijeće donosi konsenzusom. Vidi detaljnu tabelu u Fiona Hayes-Renshaw i Helen Wallace, *Council of Ministers*, 2. izdanje, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke, 2006., str. 24.

zastupljenosti u izvršnom tijelu, veto-država radi zaštite vitalnih nacionalnih interesa.

Međutim, za razliku od bivše Jugoslavije, savez europskih država toliko je uspješan da stalno privlači nove države. Kao što će pisati u uvodnom dijelu Laekenske deklaracije, kojom je definirana potreba sazivanja Europske konvencije o budućnosti Europe, »Europska unija je jedna priča o uspjehu«. Ta je ocjena temeljena na više od pola stoljeća mira u Europi (preciznije rečeno – među članicama EU), što je duže razdoblje mira no što ga je taj kontinent ikada iskusio u povijesti. Nadalje, EU zajedno sa Sjevernom Amerikom i Japanom čini jedan od tri najprosperitetnija dijela svijeta. I konačno, »kao rezultat uzajamne solidarnosti i pravične distribucije koristi gospodarskog razvitka, štoviše, standard življenja u slabijim regijama Unije enormno je porastao...«. ¹²³

Primjena sličnih federalnih načela u Europskoj je uniji donijela dijametralno suprotne rezultate od bivše Jugoslavije. Samo po sebi je razumljivo da je konsenzualno odlučivanje i sporazumijevanje, koje se često odvija u sjeni prijetnje korištenjem veta kao ultimativnim oružjem u obrani interesa određene države, vrlo složen i zahtjevan proces, ali se kroz povijest europske integracije pokazalo da države mogu biti racionalni akteri i kompromisom rješavati međusobno suprotstavljene interese. Paradoksalno je stoga da će kroz određeni broj godina većina ili možda čak sve države bivše Jugoslavije biti članicama EU i da će prihvatiti ona ista načela federalizma koja su nekima među njima bila neprihvatljiva 1990. godine, kada su rukovodstva Slovenije i Hrvatske ponudila prijedlog konfederacije koji se temeljio na načelima na kojima je uspostavljena tadašnja Europska zajednica, a danas Europska unija. ¹²⁴

Naravno, to pretpostavlja da će Europska unija i dalje počivati na onim načelima federalizma koja su se potvrdila u njenoj polustoljet-

¹²³ Laekenska deklaracija o budućnosti Europe donijeta je na sjednici Europskog vijeća u Laekenu prosinca 2001., dostupno na http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

¹²⁴ Vidi *Nacrt ugovora o Jugoslavenskoj konfederaciji – Savezu jugoslavenskih republika*, Politička misao, Vol. 28, No. 2, 1991., str. 166–175.

noj povijesti. Nažalost, danas su prisutne naznake da ta načela više nisu tako neupitna kako se to još donedavna činilo. Proces donošenja novoga europskog Ustava ili ustavnog ugovora otvorio je, u traženju jedne racionalnije i učinkovitije institucionalne strukture Unije i modela odlučivanja njenih tijela, niz pitanja i doveo u pitanje niz federalnih načela na kojima je Unija počivala punih pola stoljeća. Umjesto da se posveti pitanjima koja najviše brinu građane Europe, ustavni ugovor (to »ustavno čudovište«, kako će ga krstiti *Economist*) najviše će se baviti rješavanjem »problema« učinkovitosti institucija Unije putem ideja kao što su smanjivanje broja članova Komisije, ukidanje prava veta država u nekim područjima ili eliminiranjem 6-mjesečne rotacije predsjedništva Europskog vijeća.¹²⁵ Doista, neke promjene koje se predviđaju u, za sada neratificiranom, ustavu ozbiljno dovode u pitanje postojeća federalna načela Europske unije. Posebno tu mislimo na načelo jednakosti i ravnopravnosti država (koje je bilo, odnosno još je uvijek, tako očito u sastavu Komisije i rotiranju predsjedništva Europskog vijeća), a posebno na položaj malih država, koji se na svaki način želi oslabiti. Male su se države jedva izborile da smanjeni sastav buduće Komisije bude podložan načelu ravnopravne rotacije država članica, da bi se sada već predlagalo kako se manje države trebaju zadovoljiti time da imaju zamjenika člana Komisije i da buduća Komisija treba biti »učinkovita, mala i vrlo kompetentna«, a u njoj bi očito dominirali predstavnici velikih država. Kada takve najave dolaze iz velike članice kao što je Njemačka, stvari treba promatrati ozbiljno.¹²⁶ U svezi s Komisijom sve se češće mogu čuti zagovori njene »politizacije«, odnosno cjelovite »parlamentarizacije« Europske unije, u smislu stvarnih parlamentarnih izbora koji će rezultirati formiranjem europske vlade.¹²⁷ Tako nešto do sada je bilo moguće samo u okviru jednog federalnog sustava – klasične federacije

¹²⁵ *Charlemagne, A monster lives again*, *Economist*, January 6th 2007.

¹²⁶ *Small EU states do not need full commissioners*, Verheugen says, *EUobserver*, 4. I. 2007.

¹²⁷ Vidi u tom smislu zalaganje Nicolasa Sarkozyja, *EU reform: What we need to do*, *Europe's World*, Autumn 2006., str. 56–63 te Vernon Bogdanor, *Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union*, *Federal Trust Report*, January 2007.

parlamentarnog tipa. Ukoliko se ozbiljno uvažuje zagovori promjene načina ratifikacije temeljnih ugovora Europske unije, kako se ne bi ponovilo iskustvo neuspjeha ratifikacije sadašnjeg Ustava, u smislu uvođenja načela ratifikacije putem dvostruke većine (većina država i većina građana u svim državama članicama), malo što će preostati od izvornih federalnih načela europskog zajedništva.

Za očekivati je da će Hrvatska, kao buduća članica Europske unije, dosljedno braniti ona ista federalna načela koja je branila i u bivšoj jugoslavenskoj federaciji.

Prof. dr. sc. Smiljko Sokol

FEDERALISTIČKA IDEJA OD HRVATSKOG PROLJEĆA 1971. DO RESTRUKTURIRANJA EUROPSKE UNIJE

Svoje kratko izlaganje započeo bih s jednim osobnim, iako je prošlo od tada već trideset i pet, odnosno počinje trideset i šesta godina, za mene zauvijek upečatljivim događajem kad je Miko Tripalo, nakon što je izabran za profesora Ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, održao prvo nastupno predavanje krajem listopada ili, nisam siguran, možda je već bio početak studenog 1971. godine, o kojem je prethodno i sa mnom kao svojim asistentom razgovarao, a koje je bilo i jedna doista politička manifestacija u smislu onoga što se nazivalo maspokretom. Bilo je to u dvorani druge godine, u koju stane 80 do 100 studenata; bilo ih je najmanje 150 i još najmanje 200 studenata u hodniku. Kad se on pojavio bile su ovacije: Miko, Miko! Miko Tripalo! i Miko Hrvatska!

Ono što je bitno na tom predavanju i što mi je ostalo u sjećanju i slikovito sumira doprinos hrvatskog maspokreta na području ideje i teorije federalizma je njegova eksplicitna teza da model federalizma kakav se oblikuje predloženim ustavnim amandmanima znači rušenje, napuštanje staljinističkog sovjetskog modela, koji je u osnovi bio prihvaćen i Ustavom 1946. i u smislu centralizacije pogoršan Ustavom iz 1963. godine. Ustvari bio je to doprinos, kao što su već prethodno rekli kolega Smerdel i kolega Bačić na drugi način, teorijama federalizma: prvi put se u jedan u osnovi ustavni model federativne države unose elementi konfederalizma, ne samo traženjem suglasnosti za promjenu i donošenje Ustava i odlučivanja o svim gospodarskim pi-

tanjima o kojima se odlučuje na razini federacije, već i idejom da se federacija izvodi iz državnosti republika i kvazidržavnosti pokrajina, te i iz prava na samoorganizaciju i samoodređenje republika. Prema tome, ta teza i teza da Jugoslavija može opstati samo ako izražava interese svih naroda i njihovih republika, ako postoji konsenzus o postojanju zajednice, a ona kao zajednica mora omogućiti punu ravnopravnost interesa pregovaranjem i u osnovi, koliko god je to teško, konsenzualnim odlučivanjem.

Tripalo me nakon tog predavanja pitao da li je otišao predaleko, odgovorio sam da nije, ali ionako je sve bilo gotovo, čega je i on bio svjestan. Tripalo je doista iskreno vjerovao da bi se takvim modelom mogla ostvariti jedna demokratska vizija onoga što je povijesni interes hrvatskoga naroda, bez obzira kako će to završiti. Taj model je dijelom funkcionirao čak u uvjetima jednopartijskog sistema i čak u trenutku dok je Tito bio živ, i nekoliko godina nakon njegove smrti, ali u osnovi on nije mogao uspjeti jer ga od samog početka nije prihvaćao, niti ga je mogao prihvatiti pretežiti, u svakom slučaju odlučujući dio srbijanske elite. To se vidjelo već na skupovima na Pravnom fakultetu u Beogradu 1971., na onim raspravama koje su završile čistkom određenog broja profesora, među ostalima i jednoga mogega tada kolege, neću reći baš prijatelja, ali dobrog poznanika, asistenta Ustavnog prava s kojim sam imao tada vrlo zanimljive razgovore. Nikada oni nisu prihvatili ni taj model, a nisu prihvatili ni moguće ostvarenje modela Ustava iz 1974. godine.

I sad dolazimo do temeljnog pitanja. Ideja federativne države, čak s elementima konfederalizma, slažem se apsolutno s kolegom Smerdelom, ne može se izjednačiti s teorijom, načelom, idejom ili teorijama federalizma. Naime, ta ideja nije, po mom mišljenju, ostvariva dugoročno čak i u demokratskim uvjetima, ako je riječ o dvo-nacionalnoj odnosno višenacionalnoj federaciji, jer stalno proizvodi krizne situacije. Zašto? U pravilu, nacija koja je najbrojnija ili koja je gospodarski najsnažnija i zbog povijesnih razloga dominantna, želi očuvati svoju dominaciju ili je čak pojačati tim modelom, bez obzira kakav on bio; ako joj ne odgovara, mijenjat će ga formalno, ustavno ili faktički, ne poštujući Ustav, a ostale nacije, koje se osjećaju

interesno i s aspekta vrijednosne kulturološke percepcije prikraćene ili nezadovoljne, bit će protiv toga i tada unutar nacije dolazi do homogenizacije koja je inače vrlo rijetka u drugim situacijama: dolazi do jedinstva većine naroda i političke elite. Zbog toga višenacionalna federacija ne može uspješno funkcionirati ni u najpotpunijim demokratskim uvjetima i Jugoslavija bi se raspala bez obzira na ustavni model federalizma, na jednopartijski ili višepartijski ili bilo kakav drugi sustav, jer ideju federalne države s elementima konfederalizma nisu prihvaćali njezini narodi.

No, federalistička ideja koju su oblikovali politički nositelji Hrvatskog proljeća 1971., a napose Miko Tripalo, u trenutku kada je nastala imala je daleko veće i šire značenje od njezina sadržaja promatranog iz kuta današnjeg vremena. Ona je bila doktrinarno politički i institucionalni temelj za objašnjenje i poticanje hrvatskog naroda da u golemoj većini podrži ono što pojednostavljeno možemo nazvati hrvatskim masovnim pokretom 1971. godine, jer je u tadašnjim uvjetima realne komunističke diktature bila jedini način ozbiljenja hrvatskog nacionalnog interesa na putu traženja vlastite države. U tom smislu federalistička ideja Hrvatskog proljeća bila je ne samo uvod u pokret za stvaranje demokratske neovisne hrvatske države 1989–1991. godine, već je svojim rezultatima, unatoč političkom porazu njezinih kreatora i nositelja, izraženima kroz Ustavne amandmane 1971. i Ustav iz 1974. godine pravom na samoodređenje republika i njihov izvorni suverenitet, omogućila međunarodno priznanje Republike Hrvatske 1992. godine.

Postoji i veza prema Europskoj uniji. Najbolji primjer i najkraći prijelaz je primjer Belgije. I Valonci i Flamanci Europsku uniju prihvaćaju dušom i srcem sto posto bez ikakve kontroverze, a istodobno u srcu te Europske unije oni u osnovi ne prihvaćaju Belgiju kao jednu, da tako kažem, ustavno rafiniranu, modernu, višeslojnu, dijelom i asimetričnu federaciju. To pokazuje da Europska unija nije federacija i po mom mišljenju nije dobro previše tražiti i isticati sličnosti jugoslavenske federacije s Europskom unijom, u ovom ili onom modelu, u ovoj ili onoj zbilji, jer to stvara određeni strah u hrvatskom narodu koji je nepotreban, koji je apsolutno kriv, jer Europska unija nije takva

federacija. Rekao bih nešto o svom viđenju Europske unije i nekim problemima restrukturiranja koji se javljaju. Europska unija je jedna vrlo uspješna priča upravo zato jer nije nastala, kao nijedna federacija u svijetu, kroz povijest. Europska unija je nastajala postepeno kao interesna sporazumna zajednica u početku suverenih država, koje su pregovaranjem međusobne kompenzacije prenosile ponajprije u područja gospodarstva i financija, a tek postepeno vrlo malo u politiku međunarodnih odnosa. Svoje ovlasti prenosile su na jedan gotovo nevidljiv način na zajednička tijela Europske unije. Nije slučajno da je prvi odlučujući korak donošenja nadnacionalnih, naddržavnih, za građane i druge pravne subjekte država članica Europske unije obvezujućih, odluka donio Europski sud 1963. i 1964. godine, i to je bila prijelomnica, a ne neki politički organ. Možda je apsurd za mnoge, ali upravo neki autori, posebno njemački, smatraju da je upravo demokratska insuficijencija Europske unije dovela do njezine uspješnosti, jer više od 86% građana država članica Europske unije, npr. u Austriji (anketa je provedena nedavno), uopće ne percipira da su članice Europske unije, iako se na njih neposredno primjenjuje niz odluka Europske unije. Dakle, to je jedna u osnovi dezideologizirana zajednica interesa, gdje se odluke donose pregovaranjem političkih elita ili od strane Europskog suda, koji su obvezujući za države članice i gdje je uvijek princip kompenzacija u gospodarstvu, u ribarstvu, u ovom ili u onom, ono što dobije jedna, dijelom izgubi druga, neki prođu bolje, neki lošije, ali ideja konsenzusa koja ne rezultira uvijek jednoglasnošću je dijelom duboko usađena u bit Europske unije. I jedna od definicija jednog njemačkog autora današnjeg trenutka Europske unije, koja mi se činila najprihvatljivijom, je ta da Europsku uniju treba shvatiti kao teritorijalno diferencirani transnacionalni sustav pregovaranja u kojem dominiraju nacionalne elite. Ono što se pokušalo kroz Europski parlament da bi se smanjila demokratska insuficijencija, od čega je zapravo ostala samo kvaziodgovornost, iako je jedanput, mislim 1998., realizirana Europska komisija prema Europskom parlamentu i u osnovi ona ne znači puno, iako je izbor vezan uz princip jedan čovjek jedan glas, što bi bilo i više nego federacija, ali to ne mijenja bit. Takva Europska unija, po prirodi stvari,

kao svaka zajednica s golemom težnjom da širi i jača birokraciju, došla je do granice ne zbog toga što je u nju ušlo deset novih članica, nije to kriza rasta, nego se došlo do granice kada se ta nedefinirana zajednica, koja nije ni federacija ni konfederacija, ali koja je nevjerovatno uspješna, pokušava svesti u okvire nekakve klasične federacije ili konfederacije ili se pokušava stvoriti neki čvrsti oblik povezivanja koji bi od nje stvorio super supradržavu nadnacionalnog tipa. To je rezultiralo pokušajem donošenja europskog Ustava, odnosno Europske ustavne konvencije, koji nije uspio i koji neće u takvu obliku, po mom mišljenju, nikada ili bar ne u dogledno vrijeme uspjeti, jer su razlike tolike da je jedina mogućnost promjena ona Lampedusina iz *Geparda*, pojednostavljeno rečeno, mijenjati strukturalno ono što se u biti ne može promijeniti. Imate Sarkozijev prijedlog modela Sjedinjenih europskih država, međutim na način asimetrične federacije, koji, po mom mišljenju, ne može nikako proći; naime, on predlaže dva kruga, šest velikih država koje bi dvotrećinskim dijelom odlučivale o svim bitnim pitanjima; to bi bile Francuska, Njemačka, Velika Britanija, Italija, Španjolska i Poljska te ostale članice koje bi, osim ako sve ne bi bile protiv, morale prihvatiti odluku velike šestorice. Taj model je vjerojatno neprihvatljiv. Imate prije dva-tri dana objavljen model, tj. prijedlog Weilera i Brauna da se ništa ne mijenja. Budući da su izbori za Europski parlament u proljeće 2009., do kraja 2008. mora se nešto učiniti s, uvjetno rečeno, europskim ustavnim aktom. I Weiler i Braun predlažu ono što je minimalno i što je ustvari samo jedna institucionalna korekcija koja proizlazi iz onoga što je obveza iz Ugovora iz Nice. Naime, nakon sljedećih parlamentarnih izbora Europskog parlamenta u proljeće 2009. Europska komisija više ne bi bila sastavljena od predstavnika svake države, nego bi broj bio smanjen na 15 ili čak manje članica, nije definirano, i potrebno je riješiti koji će se resori ukinuti i od koje će se države prve odreći, kakva će biti dinamika promjene između država članica, treba uvesti institut zamjenika, dakle jedan minimalni korektivni model.

Što to znači za Hrvatsku? Za Hrvatsku to znači da se ne trebamo opterećivati što Europska unija jest i što će ona biti; ona je naš cilj i ja sam osobno izraziti eurofil, ali sam i eurorealist. Naš je cilj i naš je

interes što prije ući u Europsku uniju, ali ne trebamo se opterećivati vremenom, ne trebamo se opterećivati što Europska unija jest i što će biti, ona sigurno nije federacija i još dugo neće biti federacija, ona sigurno nije replika SFRJ u bilo kakvu obliku, ona nije nekakva nova buduća ili kvazi Jugoslavija niti će ikada biti, jer će inače propasti. Ona je, po mom mišljenju, jedan demokratski prvi svjetski imperij koji nije stvoren na silu i to je veličina i budućnost Europske unije. I ona, iako će joj granice biti ograničene, što je također program Sarkozija, ali ne samo Sarkozija, i neće ići predaleko, ali Hrvatska i naši istočni susjedi bit će uključeni u takvu Europsku uniju, koja će funkcionalno biti uspješna interesna zajednica. Kada ćemo ući u Europsku uniju nije bitno, sigurno nećemo ući tako brzo, sigurno ne prije izbora u proljeće 2009., i potom još najmanje dvije godine. Ako bih bio tako hrabar, rekao bih da ćemo vrlo vjerojatno ući negdje 2013. ili 2014. Bitno je da prihvatimo europske vrijednosti i institucije i da shvatimo da je Europska unija hrvatska budućnost, sudbina, i da ona, bez obzira na ova ili ona iskustva iz prošlosti, nije ništa što je usporedivo s bilo kojom federacijom ili s bilo kojom drugom zajednicom u svijetu.

Prof. dr. sc. Siniša Tatalović

FEDERALIZAM I CIVILNO-VOJNI ODNOSI U HRVATSKOM PROLJEĆU 1971.

SAŽETAK:

U radu se analiziraju civilno-vojni odnosi u SFRJ i njihova važnost za razumijevanje događaja u vrijeme Hrvatskog proljeća. U poslijeratnom razvoju SFRJ vojska je imala vrlo veliku ulogu i utjecaj na unutarnju politiku. To je uvjetovalo visok stupanj militarizacije društva, koju je slijedila i centralizacija vojnog upravljanja na račun republičkih ovlasti ostvarenih u ratu. Kriza koja se dogodila u Hrvatskoj 1971. godine označila je početak političke prevage vojske i oslanjanje federalnoga civilnog vodstva na vojne institucije kao garanciju očuvanja postojećeg političkog sustava. Kontradikcije između obrambene strategije koja je bila koncipirana za suprotstavljanje agresoru i obrambenih mogućnosti koje su se mogle koristiti u slučaju unutarnje pobune, postalo je aktualno pitanje kojim se počelo baviti vojno vodstvo. Ono je brzo uvidjelo da pozornost mora pokloniti unutarnjim sukobima, a manje vanjskoj agresiji. To je utjecalo da ustavne promjene iz 1974. godine, koje su definirale novu poziciju republika, ne utvrde novi, primjereni način organiziranja i upravljanja vojskom.

Uvod

U poslijeratnom, što nikako ne znači i sasvim mirnom razdoblju, SFRJ se našla na sjecištu, odnosno na geografskim rubovima vojnog

i političkog sučeljavanja dviju skupina država iz kojih su se u godinama 1949–1955. i formalnopravno razvila dva najveća vojnopolitička bloka u tadašnjem svijetu. Zbog toga, kao i zbog neprikrivenih vojnih prijetnji istočnog bloka (1949–1953), država je morala usmjeriti znatan dio svojih napora, materijalnih, kadrovskih, organizacijskih, umnih i drugih na obrambeno i vojno područje, zapostavljajući druga područja. I kasnijih godina, kada više nije bilo neposrednih i jako izraženih prijetnji nezavisnosti i cjelovitosti države, vodstvo je tom području poklanjalo natprosječnu pozornost. Osim vanjskih opasnosti, razloga za to vidjelo je i u potrebi otklanjanja stvarnih ili mogućih unutarnjih prijetnji postojećem političkom uređenju zemlje.

Gledano u cjelini, u poslijeratnom razvoju SFRJ vojni čimbenik imao je vrlo veliku ulogu i utjecaj na unutarnju politiku. Natprosječna uloga vojske imala je više dimenzija. Jedan aspekt bio je broj građana, u ovom slučaju gotovo isključivo muškaraca, uključenih u stalne (regularne) vojne postrojbe.¹ Drugi se aspekt pokazuje u već »tradicionalno« visokoj opterećenosti gospodarstva vojnim, odnosno obrambenim troškovima, te u njihovu visokom udjelu u saveznom proračunu.²

Politički ugled i utjecaj vojnog vrha na određivanje vojne politike, kao i (ipak manji) na drugim područjima koja utječu na obrambenu sposobnost države, bili su daleko izraženiji nego u susjednim demokratskim državama. Upletanje jugoslavenske vojne elite u političke

¹ Pojedini izvori navode oko 200 tisuća aktivnih vojnika, oko 500 tisuća rezervista, oko milijun pripadnika teritorijalne obrane te još dva milijuna u drugim sustavima obrane. Vidi: M. Milivojević, J. B. Allcock & P. Maurer (Edited by): *Yugoslavias Security Dilemmas*, Berg, Bradford, 1988., str. 199–200.

² Na primjer, 1952. godine 22.2% ukupnog državnog proračuna. Nakon 1952. bilježimo dugoročni trend postupnog snižavanja udjela vojne, odnosno obrambene sfere u ukupnim državnim troškovima, s povremenim skokovima u godinama vanjskih i unutrašnjih zaoštavanja, odnosno godinama uvođenja novih i skupih sustava naoružanja. Nakon 1969. djelomice je promijenjen sustav financiranja narodne obrane, tako da su troškovi uzdržavanja i razvoja stalne vojske bili samo dio (premda još uvijek najveći) cjelokupnih obrambenih troškova društva. Godine 1968. udio tih troškova iznosio je između 6 i 7%, od 1976. do 1980. između 5 i 6%. U to nisu bila uključena sredstva koja su se izdvajala za teritorijalnu obranu i druge obrambene strukture na razini republika, općina i poduzeća. Prema: *Oružane snage Jugoslavije 1941–1981.* (monografija), Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1982., str. 115.

poslove bilo je posljedica i specifičnog razumijevanja uloge vojske u društvu, a izražavalo se kroz specifičan tip civilno-vojnih odnosa u političkim kulturama jugoslavenskog društva. Tako, na primjer, dok su dijelovi zemlje koji su pripadali srednjoeuropskom civilizacijskom krugu (Slovenija i Hrvatska) zazirali od upletanja vojske u politiku, dijelovi koji su pripadali Balkanu (Srbija, Crna Gora i BiH) u vojsci su vidjeli političkog arbitra i čuvara postojećeg stanja, odnosno centralizirane države.

U ratu 1941–1945. godine formirao se sustav (i njemu odgovarajuće navike), u kojemu se civilno-politički, odnosno partijski vrh u velikoj mjeri stopio s vodstvom oružanih snaga. Tijesnu povezanost civilne upravne strukture, Partije i vojske, 1940-ih godina je u svojoj ličnosti izražavao Josip Broz - Tito, koji je u svojoj osobi objedinio dužnosti – Predsjednika Republike (prije toga predsjednika Vlade), predsjednika SKJ (prije toga Generalnog sekretara KPJ), maršala Jugoslavije i vrhovnog zapovjednika oružanih snaga (prije toga ministra obrane). Uz to, u SFRJ bilo je djelatnih, pričuvnih i umirovljenih generala koji su se nalazili na najodgovornijim upravnim i političkim dužnostima.³ U vođenju državne politike profesionalni vojnici su imali veliki značaj i moć, koju je ograničavao samo Titov autoritet. Nakon njegove smrti njihova moć i nazočnost u politici još je više porasla.⁴

³ Oni su se svojedobno nalazili na položajima člana i generalnog sekretara Predsjedništva SFRJ, potpredsjednika Skupštine SFRJ, predsjednika Predsjedništva socijalističke republike, saveznog sekretara za vanjske i unutarnje poslove, člana Predsjedništva SKJ, izvršnog sekretara CK SKJ zaduženog za sektor obrane, saveznoga javnog tužioca, direktora centralnog partijskog glasila i više veleposlanika.

⁴ Krajem 1946. godine u vojsci je bilo oko 47.500 vojnih i političkih dužnosnika časničke razine, a krajem 1947., zajedno s vojnim službenicima, oko 49.100, čime su bile potpuno popunjene formacijske potrebe. Vojnih dužnosnika bilo je oko 37.500, političkih dužnosnika 8.500, od čega u kontraobavještajnoj službi 1.600 i vojnih službenika oko 1.500. Nacionalni sastav u postotcima u odnosu na ukupan broj dužnosnika iznosio je Srba 52%, Hrvata 22%, Slovenaca 8,4%, Makedonaca 4%, Crnogoraca 11%, Albanaca 0,1%, ostalih 2,5%. Socijalni sastav u postotcima bio je sljedeći: radnika 27,4%, seljaka 44%, namještenika s fakultetom 5,6%, đaka 9,8%, časnika kraljevske vojske 4,3%, ostalih 8,9%. Prema: *Oružane snage Jugoslavije 1941–1981.* (monografija), Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1982.

SFRJ je karakterizirao visok stupanj usmjerenosti društvenih napora i vrijednosti u vojnu sferu. To je uvjetovalo visok stupanj militarizacije društva, koju je slijedila i centralizacija vojnog upravljanja na račun republičkih ovlasti ostvarenih u ratu. Uslijedile su promjene i u službenoj obrambenoj strategiji, gdje se djelomično odustalo od naslijeđa i iskustava rata, posebno u odnosu na vojnu samostalnost republika i decentralizirano upravljanje vojnim snagama. To se ponajviše, premda ne i isključivo, dogodilo zbog snažnoga sovjetskog utjecaja. Te promjene pokazale su se u nipodaštavanju, odbacivanju i rasformiranju svih nacionalnih postrojba, u vrlo visokoj centralizaciji, izgradnji čvrste hijerarhije i zatvaranju vojne organizacije u samu sebe, u uvođenju materijalnih i drugih privilegija za časnike i generale, u uspostavljanju strogog državnog monopola na području vojnog organiziranja te u doktrinarnom prelasku na pretežno frontalno i manevarsko ratovanje.

Poslijeratni vojni razvoj imao je više konstanti, usprkos povremenim odstupanjima, kolebanjima, promjenama i oscilacijama. Najveća konstanta bio je sam Tito. Kao dugogodišnji vrhovni zapovjednik i osobni simbol »narodnooslobodilačke i revolucionarne tradicije«, činio je trajnu osnovu u razvoju vojne organizacije i cjelokupne obrambene sfere. U oružanim snagama Titov osobni utjecaj bio je izrazitiji nego na bilo kojem drugom području. Za života, ali i nakon smrti, Tito je u JNA korišten kao uzor, teorijski i metodološki etalon, izvoriste revolucionarnog (samo)legitimiranja, ali i kao totem. Znajući za takav autoritet u vojsci, Tito ju je u javnim nastupima povremeno nazivao »moja vojska«, primjerice u govoru u Zagrebu 4. srpnja 1971. godine.⁵ S Titom je bila tijesno povezana i druga konstanta – vodeća politička uloga SKJ u oružanim snagama. Dominacija jugoslavenske varijante marksističke socijalističke ideologije, s naglaskom na pravu na vlastiti put društveno-političkog razvoja, na »bratstvu-jedinstvu« naroda Jugoslavije, na socijalističkom samoupravljanju i nesvrstanoj međunarodnoj politici, oblikovala je mnoge posebnosti vojne organizacije.

⁵ Miroslav Hadžić, *Armijska upotreba trauma*, u *Srpska strana rata*, Republika, Beograd, 1996., str. 566.

Nova obrambena strategija i reafirmacija uloge republika u obrambenom području

Jedan unutarnjepolitički i dva vanjskopolitička događaja utjecali su na razvoj nove strategije (općenarodne) obrane i civilno-vojnih odnosa. U srpnju 1966. godine ostavka tadašnjeg potpredsjednika Republike Aleksandra Rankovića, koji je u svojoj osobi objedinjavao najviše državne, partijske i sigurnosne položaje, otvorila je put reformi savezne države, osobito na području javne i državne sigurnosti, zatim preobražaju odnosa između federacije, saveznih republika i autonomnih pokrajina, te promjenama u djelovanju centralnoga partijskog aparata.

Munjeviti lipanjski rat 1967. između Izraela i arapskih država, kojega je pasivno promatrao i odred JNA na Sinaju, potvrdio je da su i na osjetljivim geopolitičkim točkama, gdje se sučeljavaju neposredni interesi velesila, mogući lokalni (konvencionalni) ratovi. Iz toga je nužno slijedio realističan zaključak da geopolitički položaj između dvaju blokova ne daje velika jamstva za sigurnost, te da se država mora pripremiti i na mogućnost konvencionalnih napada na njezin teritorij, bilo ograničenih, bilo velikih razmjera. Okupacija Čehoslovačke u kolovozu 1968. ne samo da je teoretski i praktično potvrdila prethodni zaključak, nego je s obzirom na geografsku i političku blizinu događaja te na jasne implikacije poluslužbene sovjetske teze o »ograničenoj suverenosti«⁶ socijalističkih država bitno ubrzala oblikovanje nove strategije obrane.⁶

Titova reakcija bila je munjevit. Prema njegovu ukazu, počelo je dopunjavanje obrambenog sustava tajnom partijskom (milicijsko-teritorijalnom) vojskom, policentrično, oko CK i PK SK republika i pokrajina. Iz nje se kasne jeseni 1968. razvila teritorijalna obrana kao teritorijalna (republička) komponenta oružanih snaga. Takve promjene posebno su podržavali visoki časnici koji su se i prije zalagali za decentralizaciju u vojnoj sferi i formiranje vojnih postrojba na razini republika i pokrajina. Ipak, nekoliko mjeseci trajale su rasprave i sukobi mišljenja oko obrambene strategije. Posebnost tih rasprava

⁶ S. Tatalović, *Civilno-vojni odnosi*, Politička misao, vol. 34, broj 2, 1997., str. 66.

bila je u tome što su ih potakli i u njima aktivno sudjelovali visoki civilni političari, državni i partijski dužnosnici te vojnici. U vezi sa strategijom, među njima su se svojom aktivnošću isticali tadašnji republički partijski dužnosnici i generali iz Hrvatske i Slovenije.⁷ U javnim glasilima ključne pojmove nove strategije prvi su upotrijebili (civilni) političari iz Hrvatske, i to već u listopadu 1968.⁸

Strategija »općenarodne obrane« izrazila je još jednu bitnu karakteristiku jugoslavenskog društva time što je obrambeni sustav izričito uklopila u već institucionalno razgranati sustav samoupravljanja. Razrada i ostvarivanje takve obrambene strategije bila je povezana s procesima ubrzanog proširivanja sustava samoupravljanja na cijelu oblast društvene reprodukcije⁹ i prevladavanjem otpora konzervativnih birokratsko-etatiističkih snaga¹⁰, kao i rezultatima ostvarivanja strategije ONOR-a i porasta tehničko-tehnoloških mogućnosti razvoja obrambenih snaga.¹¹

⁷ U strateškim raspravama u drugoj polovici 1968. sudjelovalo je više vodećih partijskih (dakle civilnih) radnika nego u prethodnom razdoblju 1957–58. Krug vojnih sudionika rasprave bio je, dakako, još širi. Neke važne ideje i izrazi nove doktrine, primjerice termin »teritorijalna obrana«, vezuju se uz ime tada već pričuvnog generala armije Ivana Rukavine, vojnog savjetnika CK SK Hrvatske. Na položaj načelnika Generalštaba tada je bio imenovan general avijacije Viktor Bubanj, koji je u nekoliko sljedećih godina odigrao vidnu ulogu u praktičnom oblikovanju, provjeravanju i uvođenju nove obrambene strategije. Njegova su stajališta iznesena u posmrtno tiskanoj zbirci predavanja, objavljenoj pod naslovom *Doktrina pobjede*, VIZ, Beograd, 1972.

⁸ Od »strategije ONOR-a« iz godine 1958., »strategija općenarodne obrane« razlikovala se u nekoliko bitnih točaka. S naglaskom na riječi »obrana« (a ne rat) željelo se izraziti: 1) aktivno i načelno suprotstavljanje ratu općenito; 2) uporaba široke lepeze sredstava otpora koja premašuju kako klasično ratovanje, tako i klasičnu (stajaću) vojsku; 3) tom formulacijom naglasilo se strateško stajalište o obrambenoj uporabi oružanih snaga isključivo na državnom teritoriju. Te su osobitosti u vojnoj sferi dobile izraz u osnivanju nacionalnih, tj. republičkih i pokrajinskih zapovjedništava i postrojba teritorijalne obrane 1968–69. godine. Prema: A. Bebler, *Razvoj jugoslavenske vojne doktrine*, Politička misao, broj 4, 1985., str. 137.

⁹ Inicirane Ustavom 1963. i gospodarskom i društvenom reformom 1965.

¹⁰ Misli se na Brijunski plenum 1966.

¹¹ U svom »ONOR« obliku, osnova obrambene strategije bila je prihvaćena na IX. kongresu SKJ u ožujku 1969. godine. U 12. dijelu Rezolucije kongresa bilo je zapisano da je »izgradnja sustava općenarodne obrane jedino mogući i istodobno najdjelotvorniji oblik organiziranja svih snaga društva za uspješno odupiranje vanjskom pritisku, za obranu pred agresijom s bilo koje strane«.

Proturječnosti nove obrambene strategije bile su odnos između ideje »naoružanog naroda« i zahtjeva suvremene vojne tehnologije za profesionalnim obavljanjem brojnih obrambenih djelatnosti te tradicija stalne vojske. Druga skupina proturječnosti vezala se na odnos između stupnja centralizacije u obrambenom sustavu, željenog s aspekta njegove vojne djelotvornosti, te objektivno postojećih nacionalnih, kulturnih i vjerskih suprotnosti u društvu. Nadalje, to je bio odnos između nužne funkcionalne hijerarhije i relativne zatvorenosti oružanih snaga te »samoupravnog demokratskog odlučivanja« u brojnim aktivnostima »civilne« sfere.

U to vrijeme unutarvojni odnosi zasnivali su se na vojnoj stezi, ali i visokom stupnju inicijative i relativnoj samostalnosti nižih razina upravljanja. Usvajanjem nove strategije u vojnoj organizaciji razvijen je širok sustav kolektivnih tijela.¹² Njihovim djelovanjem nastojala se osigurati aktivna kreativna uloga svih pripadnika JNA u rješavanju aktualnih pitanja života i rada postrojbe i kvalificiranije donošenje odluka i zapovijedi pretpostavljenih. To je bio pokušaj uvođenja samoupravljanja u vojsku. Međutim, taj pokušaj nije uspio, jer nije bio rezultat zahtjeva i potreba vojne organizacije, već partijskih dužnosnika. Pojedina partijska središta moći na taj su način htjela uspostaviti što čvršći nadzor nad vojnom organizacijom, uviđajući da je nedostatak političkog nadzora vojske glavna prepreka za razvoj samoupravljanja. Nakon tog neuspjelog pokušaja vojska se sve više osamostaljivala, utječući u znatnoj mjeri na politiku. Sve više je u prvi plan isticala svoje specifične interese i prikazivala ih kao opće.

Kriza u Hrvatskoj 1971. godine i civilno-vojni odnosi

SFRJ je u razdoblju 1971–1974. godine prošla razdoblje političke zbrke, a zatim konsolidacije, pri čemu je vojska izravno sudjelovala. Kriza koja se dogodila u Hrvatskoj 1971. godine označila je početak

¹² To su bili: vojni savjeti, kolegij zapovjednika, kadrovski savjeti, savjeti za samozaštitu, savjeti za unutarnji red i stegu, savjeti za štednju i racionalizaciju, odbori za kulturne i športske aktivnosti, vojničke konferencije i razne stalne i privremene komisije.

političke prevage vojske i oslanjanje civilnog vodstva na vojne institucije kao garanciju za očuvanje postojećeg političkog sustava. U sklopu napora za jačanje središnje vlasti, politička uloga vojske porasla je do tog stupnja da je vojna potpora postala osnova za očuvanje i proširenje vlasti. Ni u jednoj drugoj bivšoj komunističkoj državi u Europi vojska nije uzimala tako ravnopravno sudjelovanje u politici kao što je to bilo u SFRJ. To je postigla ponajprije zbog posebnih vojnopartijskih odnosa u zemlji, svoje legitimnosti proizašle iz NOR-a, te zato što je bila uključena u napore federalnog vrha da se spriječi raspad zemlje.

Proces prenošenja vlasti s Tita na kolektivnog šefa države i transformacija vojske koja je to trebala omogućiti, stvarno je započeo ustavnim reformama 1970. godine. Odmah nakon toga, 1971. godine, SFRJ je bila suočena s najvećom političkom krizom od Titova suprotstavljanja Staljinu 1948. godine. Dugo uspavljivana i potiskivana težnja za samostalnom Hrvatskom, izbila je na površinu i ponovo istaknula pitanje opstanka jedinstvene, višenacionalne jugoslavenske federacije. Trebalo je naći političko rješenje u odnosu na zahtjev Hrvata da zadrže veći dio ostvarenih prihoda iz razmjene s inozemstvom, koji su prema postojećoj praksi otjecali za investicije u manje razvijene republike, onako kako je to odlučivao federalni vrh u Beogradu. Problemi su se stopili s povećanim nacionalnim osjećajima, što je otežavalo iznalaženje adekvatnih rješenja kroz pregovore i kompromise. Studentski štrajk u studenom 1971. godine u Zagrebu, prijetio je da se pretvori u pravi narodni bunt i izazov saveznim vlastima, odakle ne bi bilo povlačenja osim primjenom vojne sile. Tek kada je došlo do te kritične točke, Tito je intervenirao i zahtijevao ostavku hrvatskog vodstva, koje se, bez obzira što je ranije bilo upozoreno, pokazalo nemoćno i nespremno uzeti tijek događaja u svoje ruke.

Što je hrvatski nacionalni pokret više jačao, u proljeće 1971. godine postajalo je jasnije da će nova obrambena strategija, koja je istaknula decentralizaciju vojne vlasti, zaprijetiti kompromitacijom sposobnosti Beograda da učinkovito koristi vojsku protiv unutarnjih nemira ili nepokornih republičkih vodstava. Kontradikcije između obrambene strategije koja je bila koncipirana za suprotstavljanje

agresoru i obrambenih mogućnosti koje su se mogle koristiti u slučaju unutarnje pobune, postalo je aktualno pitanje kojim se počelo baviti vojno vodstvo. Ono je brzo uvidjelo da prvorazrednu pozornost mora pokloniti unutarnjim sukobima, a manje vanjskoj agresiji.¹³

U razdoblju prije prosinca 1971. godine vojni dužnosnici su se vidno isticali kao govornici o pitanjima unutarnje politike. Širile su se vijesti da je bilo ili pokušaja vojnog puča ili da je bio planiran. Prema izjavama mjerodavnih iz vojske, stvaralo se raspoloženje za vojnu intervenciju. Oni su pokazali da je vojska spremna ne samo prodrmati civilna vodstva u neposlušnim republikama, nego je bila spremna pomoći »stabilizaciji unutarnje situacije«, ako to bude potrebno. Ipak se nije pokazalo da je najviše vojno vodstvo zauzelo stvarno samostalan stav u »hrvatskoj krizi« suprotstavljajući se Titu s ultimatumom za svrgavanje hrvatskog vodstva. Ali s porastom atmosfere krize, prosinca 1971. godine, njihov postupak je bio značajan čimbenik za ubrzanje Titove intervencije u Hrvatskoj. Uoči te prosinačke konfrontacije, većina sredstava javnog priopćavanja izričito je negirala da je vojska vršila pritisak na Tita i da nije zauzela nikakav drugi stav osim da je u potpunosti udovoljavala njegovim političkim odlukama.¹⁴

¹³ Prema nekim istraživanjima u to vrijeme, većina časnika i dočasnika JNA jednoglasno se izjasnila izdvajajući nacionalizam i šovinizam kao glavnu opasnost za zemlju, vrlo mali broj, oko 12% smatrao je vanjsku agresiju najvjerojatnijim izvorom opasnosti za zemlju. Vidi: S. Tatalović, *Civilno-vojni odnosi*, Politička misao, vol. 34, broj 2/1997., str. 69.

¹⁴ Vladimir Bakarić, u to vrijeme hrvatski predstavnik u petnaestočlanom Izvršnom birou Prezidijuma SKJ, vodećem tijelu Partije, isticao je »da vojska nije nikad vršila bilo kakav politički pritisak ili prijetila Titu udarom«. Stari hrvatski političari podcjenjivali su prisustvo vojske i njezinu internu ulogu u budućnosti te dokazivali da otvorena vojna intervencija nije alternativa za održavanje društvenog i političkog poretka, jer bi to izazvalo građanski rat. Tito nije uvažavao Bakarićev stav i izjavio je da neće dopustiti da se stvori situacija gdje bi došlo do unutarnjeg nemira ili da ostane neobuzdana i da će pozvati vojsku, kao »posljednje sredstvo«, da uspostavi red. Tito je naravno istaknuo potrebu da ima uza sebe sigurnu vojsku, ali, bez obzira na druge razloge, On nije želio da vojsku dovede u situaciju da bude direktno umiješana, iz straha da ne proigra dio političkog nadzora nad njom i nad situacijom. Neki analitičari, kao na primjer James Gow, objašnjavaju da se Tito za obračun s hrvatskim vodstvom odlučio nakon što je u Bugojnu novembra 1971. vidio snimke s mitinga SKH na kojem su bile samo hrvatske zastave, pjevale se nacionalne pjesme i uzvikivale parole protiv Tita. Snimak su izmontirali i Titu prikazali visoki vojni dužnosnici. Prema: Ljubica Jelušić, *Legitimnost sodobnega vojaštva*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1977., str. 144.

Nakon smjenjivanja hrvatskog vodstva, vojska je dobila povoljniji politički položaj. Bilo je očigledno da je vojska dobila novu dozvolu da otvoreno kritizira one nevojničke aspekte u životu zemlje zbog kojih je bila alarmirana. Utjecaj vojske protegnuo se od kulture do ekonomije, s ciljem da se sačuva civilni mir i vojna spremnost te uspostavi stega u partijskom životu.¹⁵

Što se tiče odnosa između Partije (i civilnih organa vlasti) i vojne (obrambene) hijerarhije za vrijeme tog važnog razdoblja, mogu se izvući određeni zaključci. Prvo, vojska nije bila spremna biti stavljena u položaj da ima ulogu političkog arbitra i inzistirala je na tome da njene akcije proizlaze iz podčinjenosti Partiji. Drugo, vojska je pokazala dovoljno, premda uvjetno, povjerenje da se zajedno s Partijom može uspješno boriti protiv političkih neistomišljenika i sebi osigurati mogućnost izravnije uloge. Vojna intervencija po nalogu Partije tada, za razliku od prijašnjeg razdoblja, bila je opravdana Titovim komentatom, da on ne bi ustuknuo od angažiranja vojske. Treće, vojska je pokazala da je bila svjesna odgovornosti u provođenju otvorenije političke uloge u rješavanju krize zbog neizbježnog otpora na koji bi naišla u Hrvatskoj.

Nacionalni sastav časničkog zbora JNA i civilno-vojni odnosi

Doživljavanje JNA kao instrumenta srpske hegemonije, koja je neprijateljska i beskompromisna prema hrvatskim i interesima drugih naroda u federaciji, objašnjavalo je duboko nepovjerenje s kojim su hrvatski i slovenski političari gledali na JNA. To objašnjava i njihovu sklonost da zagovaraju nacionalne i teritorijalne vojske. Podaci o dominaciji Srba u vojsci otežavali su napore da se vojska prikaže kao »kovačnica bratstva i jedinstva«. Dok je s jedne strane postojala približna nacionalna ravnoteža na najvišoj razini vojne hijerarhije, dotle je časnički zbor u cjelini imao neproporcionalan broj Srba. Oni

¹⁵ M. Milivojević, J. B. Allcock & P. Maurer, *Yugoslavia's Security Dilemmas – Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, Berg, Oxford, 1986., str. 66–71.

su bili predstavljeni s oko 39% od ukupnog broja stanovništva, ali su imali 60–70% časničkog zbora (46% od ukupnoga generalskog zbora). Hrvati su obuhvaćali oko 22% stanovništva, a imali su samo 14% časničkog zbora (19% od ukupnoga generalskog zbora).

Tablica 1: Nacionalni sastav jugoslavenskoga časničkog zbora 1981.

NARODI I NARODNOSTI	% u stanovništvu	% u prof. vojsci	index
CRNOGORCI	2,5	6,2	248
HRVATI	22,1	12,6	57
MAKEDONCI	5,8	6,3	108
MUSLIMANI	8,4	2,4	28
SLOVENC	8,2	2,8	34
SRBI	39,7	60,0	151
ALBANSKI	6,4	0,6	9
MAĐARI	2,3	0,7	30
JUGOSLAVENI	1,3	6,7	515
DRUGI	3,3	1,6	48
UKUPNO	100%	100%	

IZVOR: *Teorija in praksa*, broj 1–2/1990., str 39.

Iz tablice je uočljiva znatna narušenost ravnomjerne nacionalne zastupljenosti u djelatnom časničkom zboru JNA. Ako se pođe od pretpostavke da je bila približno ovakva nacionalna zastupljenost na svim razinama vojnog organiziranja, uključujući i najvišu, koju je predstavljao Savezni sekretarijat za narodnu obranu, jasno se pokazuje uzrok neprincipijelnog djelovanja vojnog vrha u razdoblju raspada države i naklonjenost srpsko-crnogorskoj nacionalnoj politici.

Napor da se uspostavi ravnomjerna zastupljenost u časničkom zboru, potaknut je novim osjećanjem hitnosti da se JNA transformira u svejugoslavensku organizaciju. To je bio dugoročni problem, zbog kojeg je političko i vojno vodstvo smatralo da je nacionalna ravnoteža

u časničkom zboru osnovni sastavni dio očuvanja stabilnosti i odanosti vojske. Bez toga, uhićenje naroda – osobito u Hrvatskoj – odvijalo bi se uz veliki otpor i bilo kakva uloga na planu ujedinjavanja koju bi vojska mogla odigrati bila bi kompromitirana. Zbog toga se kontinuirano, ali uglavnom bezuspješno, pokušavao rješavati problem kako uključiti više Hrvata i Slovenaca u vojsku i zadržati ih kao časnike od karijere.¹⁶

Srpska nacionalna politika nakon Titove smrti uvidjela je mogućnost da postupno preuzme nadzor nad vojskom. Radi toga su neki srpski umirovljeni generali najvišeg ranga imenovani na visoke civilne političke položaje. Nikola Ljubičić, nekadašnji ministar obrane, najprije je postao član srbijanskog predsjedništva, a nakon toga i Predsjedništva SFRJ. Petar Gračanin, nekadašnji načelnik Glavnog stožera JNA, u Markovićevoj vladi bio je ministar unutarnjih poslova. Savezni ministri obrane, Branko Mamula i Veljko Kadijević, iako nisu obnašali visoke civilne dužnosti, djelovali su izrazito politički, zagovarajući čvrstu federaciju, prema srbijanskom nacionalnom projektu.¹⁷

Vojska je u ostvarivanju međunacionalnih odnosa znatno utjecala na unutarnju destabilizaciju države. Kao višenacionalna vojska, ona je ustavno bila obvezna brinuti se za jednakopravnost svih naroda i narodnosti u svom sastavu. Međutim, njezino unutarnje političko

¹⁶ U tim nastojanjima nije se uspjelo zbog širih alternativa u pogledu karijere u ovim ekonomski razvijenim republikama, a naročito u Hrvatskoj, gdje je predodžba o JNA bila povezana s dominacijom Srba, kao i zbog povijesnih asocijacija u odnosu na srpsku hegemoniju u vojsci. O tom problemu i vezama između vojske, najbrojnije nacije i vladajuće partije pisali su i neki strani autori, poput Cynthia Enloe. Ona je ustvrdila da u SFRJ »... vojska nije nacionalno reprezentativna. Sastoji se velikim dijelom od Srba ... taj etnički pomak u vojsci ima tendenciju da jača položaj centralne države«. Vidi: C. Enloe, *Policija, vojska i etnicitet*, Globus, Zagreb, 1990., str. 28.

¹⁷ Branko Mamula dao je više intervjuova nakon umirovljenja nego tadašnji ministar obrane Veljko Kadijević, koji je javnost počeo upoznavati sa svojim političkim ciljevima nakon početka demokratskih promjena u Sloveniji i Hrvatskoj. Kakvi su bili njegovi politički ciljevi objasnio je u knjizi *Moje viđenje raspada*, gdje je naveo da je cilj JNA (i njegov) bio stvaranje triju srpskih vojski. Vidi: Veljko Kadijević, *Moje viđenje raspada*, Politika, Beograd, 1993., str. 128 i 163.

djelovanje bilo je potpuno pod utjecajem Srba kao najbrojnijeg jugoslavenskog naroda. Srpska dominacija u vojsci i neravnopravnost drugih naroda i narodnosti posebno je dolazila do izražaja u službenoj uporabi jezika. U vojsci je bila stvorena praksa korištenja srpskog jezika, koji se govorio u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini. Kako je vojska postajala sve više srpska, tako su je drugi narodi i narodnosti sve manje doživljavali kao svoju, a sve više kao instrument srpske hegemonije. Takvi procesi neminovno su vodili prema raspadu vojske, a potom i federalne države.

Posljedice Hrvatskog proljeća na civilno-vojne odnose i raspad federacije

Zbog toga što se društvena i politička stabilnost mnogonacionalne države pokazala osjetljivom i vjerovanja da će novoojačane savezne institucije ostati izvan funkcije, JNA je dobila položaj najveće važnosti za političku konsolidaciju zemlje.¹⁸ Odnosi između SKJ i vojske nisu bili odnosi dviju različitih, vrlo discipliniranih, rivalskih institucija. Za razliku od većine bivših komunističkih država (gdje je Kina najistaknutija iznimka), institucionalni korijeni Partije i vojske su isti: one su rasle zajedno kroz partizansku borbu i u tom razdoblju stvaranja bile su organizacijski i ideološki vrlo integrirane. Institucionalna oblikovanost vojske s vremenom je postala potpuno različita od partijske. Ali, budući da je vojna i politička elita SFRJ nastala pod istim okolnostima, njihove su institucionalne granice u odnosu na ostale istočnoeuropske zemlje bile propustljivije.¹⁹ Iako je moglo doći do institucionalnih sukoba ili suparništava između vojske i Partije, evidentno je da se to nije događalo u većoj mjeri. Suparnički aspekti

¹⁸ Robert W. Dean, *Civil-Military Relations in Yugoslavia 1971–1975.*, Armed forces and Society, 1, 1976., str. 19.

¹⁹ Generali i visoki časnici postavljeni na položaje u civilnom vodstvu zemlje radili su uglavnom prema složenim pravilima vojne organizacije i partijske lojalnosti, što su nastojali kombinirati prije nego što bi morali isključiti jednu ili drugu pretpostavku svog djelovanja.

ovih jedinstvenih »partijsko-armijskih« odnosa bili su ublaženi jakim osjećanjem zajedničke pripadnosti, što je dobrim dijelom proizlazilo iz njihove zajedničke prošlosti.

Zbog institucionalne identičnosti Partije i vojske ponekad je bilo nejasnoća u odnosu na civilne i vojne dužnosti i njihovo prepletanje (kao u slučaju časnika koji su bili na službi u civilnim organizacijama). Zato je bilo vrlo teško identificirati i odrediti stvarni politički utjecaj vojske. Svaki pokušaj da se objektivno objasni ili ocijeni politički značaj vojske, unaprijed je bio osuđen na neuspjeh. Glavni razlog bio je što bi takvu ocjenu morao prihvatiti SKJ i druge civilne organizacije kao i sve vojne i poluvojne ustanove, uključujući partijsku organizaciju JNA, snažnu boračku organizaciju i organizaciju časnika koje su imale milijun i pol članova.²⁰

Organizacija vojnog udara je jedna od mogućih alternativa za vojnu intervenciju u politici. U SFRJ ta opasnost bila je uvijek prisutna, a kulminirala je početkom 1970-ih godina. Nije ostvarena u radikalnom obliku zato što je utjecaj vojske na politiku tekao postupno, a nakon Titove smrti dostigao je razinu kao da je izvršen cjelovit vojni udar. Opravdanje takva procesa upletanja vojske u politiku bilo je navodno sprječavanje međunacionalnih sukoba i raspada zemlje.

Slabost središnje političke vlasti početkom 1980-ih godina dodatno objašnjava uzrok davanja veće političke uloge vojsci. Iako vojska nije zahtijevala izmjenu svog formalno podređenog položaja u političkom sustavu, ona je imala neka svojstva koja su nedostajala Partiji, zbog čega se Partija na nju izrazito oslanjala.²¹ Međutim, vojska je sve više postajala alternativa vladajućem SKJ u očuvanju i širenju unutarnjeg

²⁰ Pokušaji realnog sagledavanja uloge vojske u političkom životu krajem 1980-ih godina, od strane nekih krugova iz Slovenije i Hrvatske, završili su žestokim napadom na one koji su se usuđivali iznositi takve stavove. Najradikalniji slučaj vojne represije prema neistomišljenicima bilo je uhićenje i suđenje »četvorici« u Ljubljani na čelu s Janezom Janšom.

²¹ Na primjer, zahvaljujući svojoj organizaciji i stezi, vojska je bila manje podložna nacionalnim sukobima i drugim razmiricama koje su bile prisutne u Partiji. Vojska se isto tako bazirala na hijerarhiji, stezi i odgovornosti u zapovijedanju, što je sve u suprotnosti s kompromisom i pregovaranjem. Zbog toga se preko nje lakše vladalo neposlušnim političkim snagama u društvu.

jedinstva. Budući da je vojska trebala djelovati prema tradicionalnoj i nedvosmislenoj crti subordinacije, što znači kao instrument Partije, ona je morala predstavljati jaku, stabilnu i uvjerljivu organizaciju. Zbog toga su za vojsku izdvajana i znatna financijska sredstva, iako ne onolika kolika je tražio vojni vrh. Vojni vrh je za vojsku konstantno planirao veća sredstva nego što ih je država mogla osigurati. To je uzrokovalo frustraciju vojnog vrha i motiv da znatnije utječe na politiku. Sve više podijeljena i nedisciplinirana Partija nije mogla sačuvati jasan nadzor nad vojskom. Dok su norme, odgovornost i funkcije civilnih institucija zadržane, utjecaj vojske u okviru njih postajao je sve veći. Iako je lojalnost vojske Partiji bila jasna, ipak je bila uvjetovana ne samo jedinstvom unutar partijskog vodstva nego ponajprije njegovom sposobnošću i vještinom da sačuva jedinstvo. Procjenjivalo se, ako bi partijsko vodstvo ili njegova odlučnost bili ozbiljnije oslabljeni, vojska bi ostvarila neposredniju političku ulogu kao arbitar, stranački saveznik ili protivnik.²²

Povećani utjecaj koji je dan vojsci počeo se kvantitativno osjećati nakon Titove smrti, kada je nestalo vodstva koje vezuje civilnu i vojnu vlast.²³ Iskoristivši to, vojska je uspješno izvršila politički pritisak na civilnu sferu društva, zahvaljujući položaju koji joj je bio dodijeljen. To je dovelo do političkog rivaliteta i neslaganja na najvišoj državnoj razini između vojske i predstavnika republičkih središta moći. Primat u političkom odlučivanju koji je ostvarila vojska, republička središta moći, izuzev srbijanskog, pokušala su osporiti. Taj sukob obilježio je 1980-e godine, a završio je ratom na prostoru SFRJ i njezinim raspadom.

²² Na kraju egzistiranja SFRJ to se pokazalo točnim. Tokom 1989. i 1990. vojni vrh se direktno uključio u tekuće političke rasprave. Kako se kriza zaoštravala, rasla je učestalost, ideološki i politički beskompromisnih nastupa predstavnika vojnog vodstva, a opadala je njegova sposobnost djelatnog sprječavanja ratnog raspada države. Vojna intervencija u jugoslavenskoj krizi obilježena je dvjema konstantama: generali su političkim činjenjem neprekidno izlazili izvan svojih nadležnosti, a nečinjenjem (i pogrešnim činjenjem) u svom djelokrugu pospješili su ratno razaranje države. Vidi: Miroslav Hadžić, *Armijaska upotreba trauma*, u *Srpska strana rata*, Republika, Beograd, 1996., str. 569.

²³ Robert W. Dean, *Civil-Military Relations in Yugoslavia 1971–1975.*, Armed forces and Society, 1, 1976., str. 22.

Povećani stupanj političkog sudjelovanja vojske u životu države, što je bilo očigledno nakon krize u Hrvatskoj, pokazao je relativni porast važnosti vojske u rješavanju političke neizvjesnosti i mogućnosti političkog sukoba u budućnosti. Vojska je bila uvučena u politički proces zbog pojačane uloge koju je ostvarivala u unutarnjoj sigurnosti i zato što se čvrsto držala predviđene uloge podređenog instrumenta partijske politike. Sva neslaganja koja su postojala između civilnih i vojnih vlasti u pogledu nekih detalja u politici bila su učinkovito onemogućavana. Porast političke važnosti vojske u političkom životu zemlje odvijao se uglavnom prikriveno, ali kako se bližio raspad zemlje, vojska je sve više preuzimala političku inicijativu. Međutim, u tome se vojska nije najbolje snalazila. Egzistencijalna zavisnost i socijalna »korumpiranost« profesionalnih vojnika, posredovane načelima hijerarhije i ideološke monolitnosti, pretvarale su časnički zbor u amorfnu masu podložnu svakovrsnim manipulacijama. Dokaz za to je izostanak ozbiljnijeg, pogotovo organiziranog profesionalnog ili političkog otpora velikosrpskoj politici.

Nakon ustavnih promjena 1974. godine, iako su republike dobile državnost, to nije pratilo reguliranje nadzora nad vojskom. On je bio izmijenjen u korist njene učinkovitije i pravovremene uporabe. Postupak aktiviranja vojske bio je centraliziran i smanjen je broj sudionika u procesu donošenja odluka i njihova provođenja. Otklonjena je nejasnoća oko razgraničenja republičke i savezne vlasti u pitanjima obrane i vojske. Predsjedništvo zemlje bilo je određeno da zapovijeda oružanim snagama u miru i ratu. Ostavljena je mogućnost da zapovjedništvo nad vojskom može biti preneseno i na ministra obrane, čime je bitno ojačana njegova osobna uloga i vlast. Time je bila otklonjena mogućnost ili prostor za odlaganje i aktiviranja vojske, kako za unutarnju, tako i za uporabu u slučaju vanjskog napada.²⁴ Činjenica da je ista ustavna mjera predviđala da delegati

²⁴ Što u praksi znači davanje širih ovlasti ministru obrane, utjecajni časopis Predsjedništva CK SKJ »Socijalizam« (lipnja 1973.) objašnjavao je riječima: »To su stvari koje involviraju izvršne zapovijedi i zahtijevaju brzu i efikasnu reakciju i donošenje odluka u svim institucijama, a posebno osobnu odgovornost osobe koja ima tu funkciju pred Predsjedništvom zemlje».

Predsjedništva države mogu biti postavljeni u ministarstvo obrane i na druge visoke zapovjedne položaje u JNA, zbog nadzora njihova rada, svjedoči o ekspanziji vojne vlasti u politički sustav.²⁵

Ciljevi razvoja društva kako ih je vidio vojni vrh u velikoj mjeri su se poklapali s ciljevima komunističkih i velikosrpskih snaga u zemlji i javno su obznanjivani.²⁶ Razlog tome može se pronaći u činjenici da je vojska, odnosno časnički zbor, zbog načina novačenja i kontinuiranog »idejno-političkog izgrađivanja« predstavljao jezgru komunističke organizacije. Na to je upućivalo i postojanje posebne partijske organizacije u vojsci, koja je nereformirana najduže funkcionirala (do kraja 1990. godine). Kada se ta organizacija trebala ugasiti ili reformirati, pokrenuto je stvaranje nove organizacije »SK – pokreta za Jugoslaviju«. Do prestanka rada partijske organizacije u vojsci u njezinu djelatnom sastavu nalazilo se oko 96% članova SKJ.²⁷

Zaključak

Civilno-vojni odnosi u SFRJ bitno su utjecali na njezin razvoj i opstanak, kao i na konačni raspad. Sagledavajući ulogu koju je imala vojska u političkom sustavu SFRJ, može se uočiti da se ona izborila za određenu samostalnost u djelovanju koja ju je odvojila u snagu za sebe, spremnu da u slučaju ugrožavanja vlastitog interesa pokuša njegovo nametanje kao općeg interesa. Zbog takva položaja vojske, politički sustav SFRJ bio je deformiran i u izvjesnom smislu stalno ugrožen autonomnim djelovanjem vojske. Ta vrsta ugrožavanja bila je intenzivnija što su bila intenzivnija raslojavanja određenih skupina i interesa u društvu, što su jačale međusobne borbe i sukobi na

²⁵ R. W. Dean, *Civil-Military Relations in Yugoslavia 1971–1975.*, Armed forces and Society, 1/1976., str. 48.

²⁶ Ciljevi društva u budućnosti, onako kako ih je pred raspad »Druge Jugoslavije« promatrao vojni vrh, najjasnije su izneseni u »Informaciji o stanju u svijetu i problemima unutar zemlje«, gdje se reafirmira politika SKJ, a čvrsta federacija i socijalizam smatraju se jedinim mogućim putem. Vidi: Vjesnik od 31. I. 1991. godine.

²⁷ *Oružane snage Jugoslavije 1941–1981.* (monografija), Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1982., str. 115.

gospodarskoj, nacionalnoj i ideološkoj osnovi te što je slabila uloga SKJ. Takve situacije su poticale i olakšavale osamostaljivanje vojske (posebno vojnog vrha) kao »neutralne sile« i njezino pretvaranje u formalno i stvarno odlučujuću političku instituciju na razini jugoslavenske federacije.

Od nekoliko osnovnih modela civilno-vojnih odnosa, u SFRJ se razvijao model koji je podrazumijevao da je vojska bila čimbenik političkih odluka, a u određenim kriznim situacijama i čimbenik koji je regulirao politiku. Da je vojska mogla imati takvu poziciju, morala je imati određenu količinu moći. Njezina moć, koja joj je omogućavala upletanje u politiku, proizlazila je iz vojnopolitičkog položaja zemlje, partijske organiziranosti vojske, vlasništva (to jest finansijskih resursa), postojanja vanjskih i »unutarnjih« neprijatelja, nemoći institucija civilne vlasti u pojedinim razdobljima te karizme pojedinih vojnih dužnosnika.

Literatura

- B. Oreščanin, *Vojni aspekti borbe za mir nacionalnu nezavisnost i socijalizam*, Vojno delo, Beograd, 1962.
- J. Broz-Tito, *Vojna djela*, I-VI, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1962–1981.
- V. Bubanj, *Doktrina pobjede*, Narodna armija, Beograd, 1972.
- R. W. Dean, *Civil-Military Relations in Yugoslavia 1971-1975.*, Armed forces and Society, 1/1976.
- S. Finel, *The Man on Horseback, The role of the Military in Politics*, Harmond Sworth, Penguin Books, 1976.
- Lj. Jelusić, *Legitimnost sodobnega vojaštva*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1977.
- Grupa autora: *Oružane snage Jugoslavije 1941–1981*. (monografija), Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1982.
- A. Bebler, *Razvoj jugoslavenske vojne doktrine*, Politička misao, broj 4, 1985.
- D. Bilandžić, *Historija SFRJ – glavni procesi 1918–1985.*, Školska knjiga, Zagreb, 1985.
- M. Milivojević i dr., *Yugoslavias Security Dilemmas*, Berg, Bradford, 1988.
- C. Enloe, *Policija, vojska i etnicitet*, Globus, Zagreb, 1990.
- B. Javorović, *Društvene promjene i obrana i zaštita*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1990.

- J. Gow, *Legitimacy and the Military*, St Martin's Press, New York, 1992.
- V. Kadijević, *Moje viđenje raspada*, Politika, Beograd, 1993.
- B. Jović, *Poslednji dani SFRJ: izvodi iz dnevnika*, Kompanija Politika, Beograd, 1995.
- N. Popov (ur.), *Srpska strana rata*, Republika, Beograd, 1996.
- S. Tatalović, *Civilno-vojni odnosi*, Politička misao, vol. 34, broj 2, 1997., str. 61–82.

II. Tradicija i perspektive federalizma

Prof. dr. sc. Igor Dekanić

GLOBALIZAM, FEDERALIZAM I DOMINACIJA NA POČETKU 21. STOLJEĆA I DEMOKRATIZACIJA HRVATSKE

Globalizacijski procesi, globalizam i porast globalne dominacije

Globalizacijski procesi označili su razvitak gospodarske i političke strukture tijekom druge polovice 20. stoljeća, obilježen dvjema bitnim odlikama. Prva je širenje poslovnih aktivnosti, standardizacija proizvoda, ujednačavanje poslovnih običaja i obilno pokretanje kapitala preko državnih granica. Drugo obilježje globalizacije je uspostava vladajućeg položaja gospodarstva SAD-a u dijelu svijeta koji je razvijao slobodno tržište i političku demokraciju.

Istodobno, većim dijelom 20. stoljeća, industrijski razvitak SAD-a, zapadne Europe i istočne Azije bio je omogućen jeftinom naftom. To je pojačalo ambivalenciju i globalni privid tržišne prirode naftne industrije. Potrošnja nafte bila je pod dominacijom uređenog tržišta, dostupne i jeftine nafte koja je omogućavala trajni prosperitet, dok je proizvodna strana bila pod tajnovitim nadzorom politike i globalnog američko-arapskog savezništva.¹

Tijekom hladnog rata vodeći položaj SAD-a sve više je dobivao na političkoj težini, a gospodarska su postignuća počela poprimati obilježje političke nadmoći zapadnog bloka nad SSSR-om i zemljama

¹ I. Dekanić, S. Kolundžić, D. Karasalihović, *Stoljeće nafte: Veza između nafte, novca i moći koja je promijenila svijet* (drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje), Zagreb, Naklada Zadro, 2004., str. 203–235. i 415–455.

komunističkog socijalizma. Tako je globalizacija postala sredstvom za promicanje dostignuća tržišnoga gospodarstva i poduzetništva. Ideja o gradnji novog poretka nakon sloma komunističkog socijalizma utemeljena je na globalizaciji kao glavnom sadržaju novoga svjetskog poretka. Tek su poslije kritičari globalizacije u tim idejama prepoznali težnju SAD-a da u izmijenjenim okolnostima 21. stoljeća stekne potpunu dominaciju u globalnim gospodarskim i političkim odnosima te nazvali to globalizmom. Procese globalizacije pratilo je povećanje popularnosti globalizacije. Može se čak reći da je globalizacija postala sveprisutnom pojavom u onom trenutku kad su javni mediji, tiskani i elektronski, počeli promicati ulogu globalizacije u gospodarstvu i svakodnevnom životu. To je osobito bilo izraženo potkraj osamdesetih i početkom devedesetih godina 20. stoljeća, usporedno sa slomom komunističkoga društvenog sustava, završetkom hladnog rata i početkom tranzicije u istočnoj Europi, kad je globalizacija bila najpopularnija.

Riječju globalan označavamo sveopći, sveobuhvatan ili svjetski pojam odnosno pojavu. Globalizacija je »proces povezivanja gospodarskih i financijskih aktivnosti i jačanje međuovisnosti u svjetskom gospodarstvu«. Uz to, pod pojmom globalizam podrazumijeva se »ideologija i politika koja od raspada komunističkog internacionalizma nastoji uspostaviti jedinstveni globalni politički, gospodarski i kulturni sustav po američkom modelu«.²

Početkom 21. stoljeća suvremena društvena teorija ponudila je precizniji koncept globalizacije, prema kojem se globalizacija opisuje kao proces koji uključuje deteritorijalizaciju gospodarskih i društvenih aktivnosti, snažno međudjelovanje preko postojećih granica, ubrzavanje društvenih događaja te dugoročan i nepovratan karakter globalizacijskih zbivanja.³ Osim toga, pojmom globalizacije opisivalo se širenje suvremenih informatičkih tehnologija, osobito Internetska

² *Rječnik hrvatskog jezika*, Zagreb, Leksikografski zavod »Miroslav Krleža« i Školska knjiga, 2000., str. 291.

³ *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <http://plato.stanford.edu/entries/globalization/> (18. VI. 2006.)

revolucija, a isto tako i posvemašnja dominacija neoliberalističke koncepcije upravljanja gospodarstvom.

Međunarodni monetarni fond ubraja se među prve globalne institucije u okviru Ujedinjenih naroda. Utemeljen je završetkom Drugoga svjetskog rata kao institucija za poslijeratnu obnovu gospodarstva i za promicanje načela slobodne trgovine. S vremenom MMF je postao jedan od glavnih zastupnika globalizacije, a svojim djelovanjem i jedna od ključnih institucija za promicanje globalizacijske politike u gospodarstvu. S vremenom je MMF postao predmetom kritika protivnika globalizacije te je u travnju 2000. objavljen memorandum pod naslovom: »Globalizacija: prijetnja ili mogućnost?« (naslov izvornika – *Globalization: Threat or Opportunity?*), koji je dopunjen u siječnju 2002.⁴

Neposredno nakon završetka hladnog rata izgledalo je kako globalizacija, osim što uspijeva riješiti sve razvojne probleme, pridonosi i gospodarskom razvitku. Nakon sloma komunističke ideologije, u jeku svjetskog trijumfa globalizacije, na filozofskoj razini i u teoretskim krugovima, pa i među čelnicima nekih religija, dosta potihoo počeo je proces propitivanja globalizacije. Nakon početne fascinacije globalizacijom, na početku 21. stoljeća sve češće se javljaju i protivnici globalizacije. Njihovi argumenti usporedno s gomilanjem globalnih dilema i neriješenih pitanja, poput problema okoliša i očuvanja planeta Zemlje ili političkih sukoba, postaju razlošniji i uvjerljiviji. Sve više se množe realna gledišta koja globalizaciji pripisuju pozitivna, ali i negativna obilježja. Time globalizacija dobiva svoje puno značenje, ona postaje realan proces koji je prisutan u svijetu, u gospodarstvu i u životu svakog pojedinca. Osim pojašnjavanja i podrške, globalizacija na početku 21. stoljeća dobiva i sve više kritičara. Iznenadujuće su djelovale protuglobalističke demonstracije na ulicama Seattlea 1999. ili Genove 2001. godine, prigodom susreta predsjednika država ili vlada najrazvijenijih zemalja svijeta (sedam

⁴ International Monetary Fund. Globalization: Threat of Opportunity? Brief 00/01. By IMF Staff, April 12, 2000. (Corrected January 2002) <http://imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm> (18. VI. 2006.)

zapadnih zemalja, predvođenih SAD-om, kojima se pridružila Ruska Federacija). One su po prvi put pokazale kako procesi globalizacije imaju mnogo protivnika i kako su oni spremni to protivljenje izraziti javnim prosvjedima, pa i pod cijenu žestokih sukoba s policijom. Približno istodobno sa spomenutim javnim prosvjedima, počinju se s različitih strana svijeta postavljati pitanja svrhovitosti globalizacije. Na javnu scenu izlaze i sve izraženije kritike globalne dominacije tehnologije, kapitala i informacija, a sveopća materijalizacija suvremenog svijeta sve se češće suočava s prijedorima i kritikama. Ta propitivanja globalizacije započela su zabrinutošću globalnim klimatskim promjenama i sve većom brigom međunarodne javnosti za zaštitu okoliša, a nastavljaju se zabrinutošću zbog agresivnosti globalizacijskih kulturoloških pritisaka prema mnogim nacionalnim kulturama. Uz to, kritike koje se ne slažu s pretvaranjem globalizacije u globalizam dobivaju sve glasniji društveni, filozofski i vjerski iskaz.

Nakon sloma komunizma i raspada Sovjetskog Saveza, Sjedinjene Američke Države postale su posvemašnjim pobjednikom u sukobu koji je trajao 45 godina i jedinom supersilom. Međutim, kako je glavni pobjednik zapravo bilo globalizirano gospodarstvo, stvoren je privid da je hladni rat završio zapravo bez pobjednika. Tako je stvorena mogućnost za gradnju novog društva bez ideologije, na osnovama globaliziranog gospodarstva i tehnologije, čije središte su transnacionalne korporacije. Većina najvećih transnacionalnih korporacija ipak je pretežno u američkim rukama, a uz to najveće burze vrijednosnica su u SAD-u. Mehanizam odlučivanja u ključnim međunarodnim financijskim institucijama, poput Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke, omogućio je da se ključna moć pri donošenju svih odluka nalazi u američkim rukama, a uz to glavna svjetska valuta potkraj 20. i početkom 21. stoljeća je američki dolar.

Prema svemu tome, bilo je jasno da je pobjeda u hladnom ratu zapravo američka pobjeda. Preciznije govoreći, tek nakon pobjede u hladnom ratu postalo je jasno da je globalizacija zapravo osigurala globalnu dominaciju SAD-a, kako u globaliziranom gospodarstvu, tako i u međunarodnim političkim odnosima, pa čak i u suvremenoj

globaliziranoj kulturi. Time je globalizacija poprimala obilježja globalizma, tj. posvemašnje gospodarske, političke i kulturološke dominacije Sjedinjenih Američkih Država u globaliziranom svijetu. Sjedinjene Američke Države najavile su promjenu svoje vojne nazočnosti u Europi, koja se sve više selila od zapadne prema jugoistočnoj i južnoj Europi. Formalno opravdanje za takvu politiku bio je raspad bivše Jugoslavije, rat na Balkanu i mogućnost izbijanja političkih napetosti u području zapadne i srednje Azije, u kojem novostvorene države, bivše republike Sovjetskog Saveza, nisu još postigle političku stabilnost, a sve su uglavnom bogate naftom i prirodnim plinom. Osim toga, američke vojne snage postepeno su se iz Europe sve više počele pomicati prema Bliskom istoku. Pokazalo se kako je unutarnja struktura tržišta kapitala, poduzetništva i povezanost transnacionalnih korporacija i političke strukture u SAD-u suviše jaka za bilo kakve veće promjene. U takvim okolnostima, nakon pobjede u hladnom ratu i svojevrsnog trijumfa globalizacije, dublje reforme naprosto nisu bile moguće. Tako je propao projekt stvaranja novog svjetskog poretka, pretvorivši se u novi zamah globalizacije, koji su teoretičari, protivnici globalizacije, sve češće počeli nazivati globalizmom.

Tijekom 1990-ih godina, u pozadini globalnog političkog trijumfa SAD-a, na Bliskom istoku i u ostalim islamskim zemljama, odvijali su se društveni procesi koji će se samo desetljeće kasnije pokazati sudbonosnim za nove globalne napetosti. Nakon Zaljevskog rata 1991. i vojnog trijumfa SAD-a u izbacivanju iračke vojske iz Kuvajta, američka vojska je zadržala značajne vojne snage u zemljama Bliskog istoka. Boravak američke vojske na Bliskom istoku izazvao je stvaranje i postupno jačanje protuameričkog i protuzapadnog raspoloženja. Tradicionalna američka nazočnost u naftnoj industriji sad se pretvorila u trajni vojni nadzor, a to nije moglo ostati bez političkih pa i društvenih posljedica. Tako se globalizacija, nakon povijesnog trijumfa u hladnom ratu, nakon sveopćeg priznanja i fascinacije procesima koji su je činili u prvoj polovici 1990-ih godina, polako počela pretvarati u globalizam, novu ideologiju slobodnog tržišta i poduzetništva ali i novu političku ideologiju koja je tijekom druge polovice toga desetljeća izazvala brojne prijepore.

Međutim, 11. rujna 2001. sve se promijenilo. Taj šokantni napad na SAD odjednom je pokazao kako je suvremeni svijet u potpuno drukčijem stanju nego je izgledalo prije toga kobnog jutra. Postalo je jasno kako u svijetu postoje snage koje su spremne i sposobne napasti samo središte globalizacije. Odlučnost kojom se SAD vojno obračunao s talibanskim režimom u Afganistanu i s režimom Sadama Huseina u Iraku, bila je samo uvod u postupno pretvaranje rata protiv terorizma u dugotrajan globalni sukob, pri čemu se pod površinom ratnih zbivanja tek otvaraju brojne duboke dileme vezane uz temeljni ustroj suvremene političke vlasti.⁵

Suvremena globalizacija ima golemih prednosti i neusporediva tehnološka, trgovačka, prometna, komunikacijska i općenito materijalna sredstva u odnosu na ranije povijesne globalističke pokušaje. Međutim, kako se suvremeni globalizacijski procesi sve više pretvaraju u svojevrsni politički globalizam, tako rastu i otpori globalizaciji. Ti otpori na početku 21. stoljeća poprimaju oblik sve otvorenijeg i izraženijeg sudara globalizma i islamskog fundamentalizma. Rasplamsavanjem globalnog rata protiv terorizma, uz globalizam sve više su jačale autoritarne tendencije u gotovo svim zemljama, pa i među teoretičarima političkih sustava. Pod izlikom borbe protiv terorizma i kao opravdanje stvaranja učinkovitijeg sustava upravljanja gospodarstvom i političkom sferom, sve više se u stvarnosti na različite načine i u različitim oblicima promiče autoritarna misao, koja je u osnovi suprotna načelima federalizma o podjeli vlasti i diversifikaciji utjecaja.

Tijekom porasta globalnih suprotnosti, a osobito s porastom tenzija između zapadne globalističke koncepcije uređenja države i društva, te porasta islamizma na Bliskom istoku i u muslimanskim zemljama, poraslo je prihvaćanje ekstremističkih stajališta u javnosti. To se poglavito odnosi na medijsku tišinu s kojom su organizacije za zaštitu ljudskih prava dočekale otvaranje američkog kampa za zarobljenike al Qaide u vojnoj bazi Guantanamo na Kubi, žestinu

⁵ I. Dekanić, *Nafta, globalizacija i terorizam* (rukopis knjige koju je za tisak prihvatio nakladnik Golden marketing – Tehnička knjiga).

prosvjeda mladih imigranata u Francuskoj 2005. te javno odobravanje jednako žestoke policijske represije, masovnost prosvjeda u muslimanskim zemljama u povodu objave karikatura uvredljivih za muslimane 2006. i drugo.

Prema tome, globalizacija usporedno s rasplamsavanjem rata protiv terorizma pridonosi stvaranju autoritarne društvene klime, koja stvara tolerantnu klimu za jačanje autoritarne državne vlasti i koja nije nužno poticajna za političke koncepcije podjele vlasti i promicanje federalizma.

Federalizam kao regionalni koncept za razvijeni dio svijeta

Ne ulazeći u ustavnopravne definicije i determinacije federalizma, na političkoj razini analize, bitna odrednica federalizma je **podjela vlasti**, odnosno koncepcija političke vlasti koja jedinstvo i nedjeljivost vlasti pretpostavlja podjeli. U tom smislu federalizam pretpostavlja kako se moć, odnosno politička vlast kao normativni oblik moći, može podijeliti na različite društvene skupine u skladu s nekim unaprijed dogovorenim kriterijima. U tom smislu, federalizam predstavlja negaciju načela jedinstva vlasti i praktičnu potvrdu ljudskih slobodoumnih težnji u politici i političkom sustavu.

U osnovi, federalizam je politička filozofija u kojoj se neka skupina ili tijelo, sastavljeno od prepoznatljivih članova, povezuje radi ostvarivanja zajedničkih predstavničkih odnosno političkih interesa. Pojam federalizma često se koristi za opis sustava vladavine u kojem je suverenitet podijeljen između centralnih vlasti i sastavnih političkih jedinica, poput država, pokrajina ili provincija. U federalizmu se politička vladajuća moć dijeli između centralne i lokalne vlasti, te je, prema tome, podjela vlasti temeljno obilježje federalizma.⁶ Podjela vlasti implicira postojanje nekih zajedničkih političkih interesa koji se iskazuju kao posebni i prepoznatljivi interesi unutar državnog entiteta,

⁶ *Wikipedia* – Internetska enciklopedija. / http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_State (23. I. 2007.)

a koji u stanovitom smislu predstavljaju separatne interese u odnosu na državni entitet. To također podrazumijeva stanovito **stupnjevanje vlasti**, uz podjelu vlasti kao temeljno načelo federalizma.

U sklopu političke organizacije vlasti, u federalizmu pojedine političke jedinice, države ili ostali politički entiteti zadržavaju temeljni politički sustav ili neke njegove bitne odrednice. U tom smislu federalne jedinice održavaju vlastitu političku samosvojnost ili politički integritet. Uz to, politička načela federalizma uključuju naglašeni prioritet (političkog) pregovaranja, dogovaranja i kompromisa između nekolicine političkih središta unutar države. To također uključuje održavanje određenih lokalnih političkih sloboda federalnih jedinica unutar tako ustrojene države. Pri tome različiti politički sustavi na različite načine određuju federalne osobitosti i posebnosti. Značajke federalnih političkih načela kao i njihova načela obično su obznanjena ustavnim odredbama.⁷

Nakon Drugoga svjetskog rata, u okviru nastojanja da se osigura mir u Europi, došlo je do europskog ujedinjavanja kao dugoročnog procesa, koji je započeo francusko-njemačkim političkim dogovorima u drugoj polovici četrdesetih godina 20. stoljeća. Taj proces nastavljen je početkom institucionalnog ujedinjavanja Europe, osnutkom Vijeća Europe 1949., pa osnutkom Zajednice za ugljen i čelik 1950.⁸

Proces je nastavljen Rimskim ugovorom iz ožujka 1957. kojim je utemeljeno Zajedničko tržište šest zapadnoeuropskih zemalja, a finaliziran Maastrichtskim sporazumom iz 1992., koji je uspostavio zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te monetarnu uniju i doveo do sadašnjeg ustroja Europske unije. Ne ulazeći u detaljniju raspravu o detaljima procesa europskog ujedinjavanja, postojećim razlikama kao ni zastoju u pogledu donošenja Europskog ustava, sigurno je da Europska unija sadrži značajne komponente federalizma, osobito na političkoj razini rješavanja najkrupnijih pitanja u zajednici.

⁷ *Encyclopedia Britannica*. Deluxe Edition 2004. CD-ROM. / Federalism.

⁸ R. Schuman, *Za Europu* (prijevod I. izdanja: *Pour L'Europe*, Les Editions Nagel, Paris, 1963.), Zagreb, Europski dom, Europski pokret Hrvatska, 2000.

Istodobno, postoje gledišta kako bi zajednica morala zadržati veću ulogu nacionalnih vlada, uz ograničavanje ovlasti Europskog parlamenta i Europskog vijeća kao zajedničke vlade. Bez obzira na duh federalizma u Povelji iz Maastrichta, suprotstavljanja federalizmu zapravo su usporila donošenje Europskog ustava. Ta gledišta zalažu se za ograničavanje federalnih elemenata Europskog ustava, što je u krajnjoj liniji usporilo proces njegova donošenja te u političkom smislu gurnulo ulazak Hrvatske u EU u sferu ustavnopravne, proceduralne i političke nedorečenosti, bez obzira na sve načelne podrške, izraze dobre volje i poticajne izjave europskih dužnosnika. Istodobno neke od europskih zemalja, poput Njemačke, Španjolske i Austrije imaju unutarnji federalni ustroj sa značajnim ovlastima federalnih jedinica, pa čak i Francuska, koja je dugo vremena bila predvodnicom unitarnog državnog ustroja i u kojoj referendum za prihvaćanje Europskog ustava nije prošao, u unutarnjem uređenju lokalne uprave promiče elemente federalizma. Tako gledišta koja se zalažu ili suprotstavljaju federalizmu imaju veliku ulogu u trasiranju političkih procesa i državnih reformi u Europskoj uniji.

Sjedinjene Američke Države su klasična federativna unija i dugo vremena su smatrane reprezentativnom federalnom državom, kako sa stajališta federalizma, tako i u pogledu demokratskih tradicija, razrađenog odnosa izvršne vlasti i legislative, te uzorom političkih sloboda, demokracije, neovisnosti sudske vlasti, slobode medija i osobnih sloboda. Nakon 11. rujna 2001. ta reprezentativna uloga kao da je ograničena za unutarnju američku uporabu. Naime, nakon proglašenja rata protiv terorizma, neke unutarnje ljudske slobode, poput tajnosti računa i osobnih komunikacija, kao da se prešutno suspendiraju, dok je američka administracija na globalnoj razini zauzela stajalište tipično za zemlju u ratu, pri čemu se svim sredstvima, uključujući političku i vojnu prisilu, promiče vlastita politika utemeljena na globalizaciji trgovine, kapitala, tehnologije i informacija, koja kako vrijeme odmiče sve više poprima obilježja globalizma.⁹ U takvim

⁹ G. W. Bush, *No justice without freedom.* // Inaugural Address at the Capitol. <http://edition.cnn.com/2005/ALLPOLITICS/01/20/bush.transcript/index.html> (21. I. 2005.);

okolnostima federalizam kao da se pretvarao u načelo za svojevrsnu regionalnu i ograničenu uporabu – on je zadržao svoj značaj kao temeljno načelo unutarnjeg ustroja vlasti u najrazvijenijim zemljama, dok se na globalnoj razini sve više promiče koncepcija globalnog nadzora, uz autoritarne elemente kao realno opravdanje za suspenziju federalizma na globalnoj razini u uvjetima globalnog sukoba.

»Oseka« liberalizma i jačanje globalne autoritarnosti nakon 2001.

Već je istaknuta hipoteza da je 11. rujna 2001. započeo proces koji je, osim neposrednog šoka, brojnih žrtava, početka novog globalnog rata s još nesagledivim tijekom i posljedicama, pridonio postupnoj promjeni gledišta o temeljnim demokratskim vrijednostima te time utjecao i na promjenu stajališta o federalizmu. Osim što se nakon toga kobnog dana mnogo toga promijenilo u međunarodnim odnosima, geopolitici energije i ostalih prirodnih resursa, došlo je do preispitivanja dotadašnjih dugogodišnjih savezništava, počela je promjena vanjskopolitičke i sigurnosne doktrine SAD-a i njezine uloge u suvremenom svijetu. Nakon toga došlo je i do promjene uloge i utjecaja međunarodnih organizacija, poput Ujedinjenih naroda, NATO saveza i drugih. Također, nakon 11. rujna 2001. započinje proces postepene promjene gledišta u pogledu odnosa prema osobnim slobodama, prema politici kompromisa i političkim kompromisima općenito, te u tom sklopu sigurno i svojevrsnog mijenjanja gledišta o federalizmu.

Federalizam kao politički izraz podjele vlasti uključuje ustavno normiranje, zakonodavno uređenje i političku praksu, koja se osobito pokazuje u politici decentralizacije, političkom liberalizmu i naglašenoj ulozi održavanja pojedinih osobnih kao i skupnih sloboda unutar državnog ustroja te političke prakse. Ta posvećenost decen-

The National Security Strategy of the United States of America, The White House, Washington, March, 2006. <http://whitehouse.gov> (20. III. 2006.);

G. W. Bush, *Nation in struggle to preserve civilization* – Sep 11, 2006.htm <http://www.cnn.com/2006/US/09/11/bush.memorials/index.html> (12. IX. 2006.).

tralizaciji i političkom liberalizmu u političkom smislu je imanentna federalizmu. U političkom smislu liberalizam kao politička filozofija naglašava vrijednost osobne slobode i ulogu države u zaštiti prava njezinih građana. Liberalizam nije lako definirati. Glavna poteškoća proizlazi iz toga što je liberalizam proizišao iz političke filozofije i prakse europskih političkih krugova u 18. i 19. stoljeću i s vremenom je znatno mijenjao svoje glavne naglaske, ali je uglavnom zadržavao temeljnu posvećenost osobnim slobodama, njihovu održavanju, političkom zalaganju za osobne slobode i obvezi države u očuvanju osobnih sloboda njezinih građana.¹⁰

Rasplamsavanje rata protiv terorizma postepeno je dovelo do redukcije osobnih sloboda u normiranju ponašanja u suvremenom globaliziranom svijetu. Primjeri te prakse, kojom se »na mala vrata« uводи praksa faktične suspenzije osobnih sloboda, mogli bi se dugo nizati, od tretmana ratnih zarobljenika, otvaranja logora i cjelokupnog pravnog položaja zatvorenika, uloge pojedinih dijelova represivnih sustava društva u borbi protiv terorizma uz porast važnosti obavještajno-sigurnosnih službi na račun pravosuđa i »redovite« policije, sve do načina kako se nakon pojedinih terorističkih napada mijenjaju pravila ponašanja u transportu i komunikacijama, a sve radi suspenzije osobne slobode i prava pojedinca prema stvaranju sustava globalnog nadziranja.

Svi ti procesi odvijaju se postrance od pravnih i doktrinarnih rasprava o odnosu pojedinca i države, vladavini prava, ograničenju represije, nezavisnosti sudbene vlasti i drugim pravnim, socijalnim i političkim aspektima djelovanja represivnog sustava. Mnoge mjere koje temeljno zadiru u tradicionalna ljudska prava i slobode prolaze kao »tehničke odluke«, uz šutnju većine pravnika, filozofa, psihologa, sociologa i drugih intelektualaca.

U takvim okolnostima, na početku 21. stoljeća, liberalna politička gledišta kao da gube svoju privlačnost u intelektualnim krugovima pa i u javnosti. Može se postaviti hipoteza kako i federalizam kao jedan od oblika liberalizma u ustavnopravnoj i političkoj sferi, također gubi

¹⁰ *Encyclopedia Britannica*, Deluxe Edition 2004 CD-ROM. / Liberalism.

svoju nekadašnju privlačnost u okolnostima globalne geopolitičke borbe za energiju, globalizacije i globalizma, globalnog terorizma i njegove borbe protiv globalizma, rata protiv terorizma i porasta društvene, nacionalne i vjerske nesnošljivosti, do kojeg je došlo zbog rasplamsavanja terorizma i rata protiv njega.

Pri tome liberalizam također kao da sve više postaje politička filozofija za regionalnu uporabu u unutarnjem političkom ustroju najrazvijenijih dijelova svijeta, dok na globalnoj razini političku filozofiju liberalizma potiskuje politička filozofija *globalne dominacije* i njoj korespondentna doktrina *političkog sukobljavanja*.

Demokratizacija Hrvatske nakon 1995. i dileme o učinkovitosti federalizma i demokratske podjele vlasti

Zbog povijesnih okolnosti, hrvatska politička ideologija, politička teorija i politička publicistika pretežno su se bavile tematikom nacionalnoga. Tematika demokracije bila je periferno zastupljena, a razvoja tek neznatno prisutna. Takav pristup imao je višestruke posljedice. Nacionalno pitanje i njegova analitika hrvatsku su politiku češće usmjeravali na emotivnu nego na racionalnu stranu. Stoga je hrvatska politička misao previše sklona mitološkom načinu izražavanja, dok je racionalizam suvremene političke analitike tek povremeno ulazio u fokus hrvatskih političara.¹¹

Nakon duge borbe za nacionalnu samostalnost i vlastitu državu Republika Hrvatska je tijekom raspada Jugoslavije i Domovinskog rata 1990–1992. postala samostalna i suverena, a 1992. i međunarodno priznata država. U prvim godinama neovisnosti naša politička stvarnost bila je opterećena teškim ratnim posljedicama, ugrožena okupacijom gotovo trećine državnog teritorija i nesigurna u izboru između europske orijentacije ili nacionalne izolacije, između autoritarnosti ili demokracije. Politička promišljanja o federalizmu, koja su tijekom 1960-ih godina omogućila pripremu Hrvatskog proljeća 1971., u pr-

¹¹ I. Dekanić, *Demokratizacija Hrvatske*, Zagreb, Prometej, 2004., str. 40–41.

vim godinama neovisnosti bila su izložena kritikama pa i optužbama za nacionalno ugrožavanje nove hrvatske države. Sve je to usporilo demokratizaciju Hrvatske i utjecalo na njezino zaostajanje među ostalim tranzicijskim zemljama južne i istočne Europe.

U drugoj polovici 1990-ih godina u zemlji je došlo do promjene političkog raspoloženja. Ratnu psihozu zamijenili su mirnodopski osjećaji i raspoloženje većine hrvatskih građana promijenilo se u način razmišljanja tipičan za mirnodopsko razdoblje. Moć autoritativnog Predsjednika Republike koja je tijekom ratnih događaja bila neosporna i poželjna, nekoliko godina kasnije počela je djelovati kao teret političkog ozračja. Gomilanje autoritativne moći na vrhu države pridonijelo je promjeni političkog raspoloženja prema samoj prirodi te moći i porastu raspoloženja protiv koncentracije moći u rukama jedne osobe, makar ona nosila i demokratski izborni legalitet i legitimitet.

Temeljne dileme, vezane uz demokratizaciju političkog života Hrvatske, nisu bila glavna pitanja sve do 2000. U našoj se političkoj praksi veća pozornost poklanjala snažnim ljudima, nego demokratskim navikama ili pravima pojedinaca. Jednako tako, pojedina pitanja poput podjele političke moći u novoj državi i otvaranje rasprave o regionalnim posebnostima Hrvatske ili regionalizmu, kao formi političkog federalizma u samostalnoj državi, nisu bila dobrodošla tijekom većeg dijela 1990-ih godina. Socijalna struktura civilnog društva, uz individualiziranu političku inicijativu, razvijenu mrežu udruga građana i njihov društveni utjecaj, počela se intenzivno razvijati tek neposredno prije ili nakon 2000. godine.

U takvim okolnostima dileme vezane uz federalizam i primjenu federalnog načela u organiziranju državne vlasti nisu izazivale širu pozornost osim u uskim stručnim i znanstvenim krugovima ustavno-pravnih stručnjaka. To je posebno došlo do izražaja u procesu ustavnih promjena 2000. Naša javnost u spomenutom razdoblju nije imala mnogo sluha za pitanja federalizma, pa ni za temeljna određenja demokratske države. Ona je samo željela napuštanje polupredsjedničkog sustava, koji je u praksi doživljen kao predsjednički i zanimala se za politički okršaj oko raspodjele moći između tadašnjeg Predsjednika Republike i tadašnje Vlade.

Bitna razlika između parlamentarnog i predsjedničkog sustava je u tome tko bira i razrješuje vladu, te kome vlada odgovara. Odgovornost vlade u polu- ili predsjedničkom sustavu vezuje se uz predsjednika Republike, dok u parlamentarnom sustavu vlada proizlazi iz parlamenta i njemu odgovara. U tome je bila i bit predloženih promjena Ustava Republike Hrvatske. Predloženo je da izbor vlade prijeđe u djelokrug, nadležnost i odgovornost Sabora, a predsjedniku Republike ostalo bi određivanje mandataru za sastavljanje vlade. Uz to, predloženo je ukidanje Vijeća za obranu i nacionalnu sigurnost, poznatog pod kraticom VONS, koje je u pojedinim razdobljima imalo iznimnu moć odlučivanja. Prijedlog o ukidanju VONS-a za hrvatsku javnost bio je možda najzanimljiviji dio ustavnih promjena. Predloženo je ukidanje službenog naziva Državni poglavar, iako je predsjednik Republike i dalje ostao šef države, jer je zadržana odredba da predsjednik Republike predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu. Predloženo je uvođenje posebne odredbe kojom bi se izabrani predsjednik Republike obvezao na napuštanje političke stranke. To je također bila novina koja je trebala poslužiti kao osigurač od gomilanja političke moći u rukama predsjednika Republike.¹²

Uz spomenute izmjene predsjedničkih ovlasti, ustavne promjene su predviđale ukidanje Županijskog doma, čime je Sabor pretvoren u jednodomni. Predloženo je i uvođenje građanskog nadzora nad zakonitim djelovanjem oružanih snaga i sigurnosno-obavještajnog sustava kroz osiguranje parlamentarnog nadzora nad oružanim snagama i sigurnosno-obavještajnim sustavom. Isto tako, predloženo je jačanje lokalne i regionalne samouprave, ali više kao načelna odredba, jer se nisu predlagale promjene županijskog, gradskog ili općinskog ustroja lokalne samouprave i uprave.

U tijeku 2000. u javnosti se dosta govorilo i pisalo o prijedlogu ustavnih promjena. Javni odjek ustavnih promjena ipak se svodio samo na pitanje smanjenja ovlasti i odnos između Predsjednika i Vlade. Prijedlog za ukidanje Županijskog doma u znatnom dijelu

¹² *Ustavne promjene u Republici Hrvatskoj* (zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu), vol. 50, broj 4, Zagreb, 2000.

javnosti također nije pobudio detaljniju raspravu o problemima federalizma, ustroju lokalne uprave i elementima federalizma u lokalnoj upravi. Ostali prijedlozi oko jačanja lokalne i regionalne samouprave nisu pobudili veće zanimanje javnosti niti se o njima pobliže govorilo u debati o ustavnim promjenama. Isto tako, pokušaj otvaranja rasprave o unoenju stanovitih federalnih odredbi u hrvatski politički sustav nije naišao na povoljan odjek.

Jedno od glavnih pitanja demokratizacije u Hrvatskoj bilo je stalno propitivanje odnosa unutar izvršne vlasti te njezin odnos prema parlamentarizmu. Naša politička scena desetljećima je bila taocem autoritarnosti i tragovi takve prakse bili su duboki, podjednako u političkom i psihološkom smislu. Naša politička scena voli autoritete, a demokratska ograničenja moći olako se smatraju slabošću. U našoj praksi nametljivost je prečesto nadoknađivala nedostatak političke vizije, a agresivnost manjak kulture dijaloga.

Zbog toga je i rasprava o ustavnim promjenama 2000. godine uglavnom bila prosuđivana u svjetlu rivalstva Predsjednika i Vlade. Pažljivo odmjeravanje predlagatelja kojim je hrvatski politički sustav iz polupredsjedničkog promijenjen u parlamentarni, ali s nešto jačim položajem izravno izabranog predsjednika nego što bi odgovaralo čistom parlamentarnom sustavu, veći dio javnosti smatrao je nepotrebnim kompliciranjem. Početkom jeseni Sabor je i službeno započeo proceduru ustavnih promjena i nakon dvaju čitanja novi Ustav Republike Hrvatske usvojen je potrebnom dvotrećinskom većinom na zasjedanju 9. studenog 2000. godine. Nakon kraćeg vremena, 28. ožujka 2001. prihvaćene su druge promjene Ustava kojima je ukinut Županijski dom, a naziv Hrvatski državni sabor promijenjen u Hrvatski sabor. Tako je dovršen ciklus ustavnih promjena i polupredsjednički politički sustav zamijenjen je parlamentarnim.¹³

S današnje perspektive može se ocijeniti kako je previše vremena potrošeno na dileme oko dijela ustavnih promjena, predsjedničkih ovlasti, te kako je modernizacija hrvatskog državnog ustroja zanema-

¹³ *Ustav Republike Hrvatske* (trinaesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje), Informator, Zagreb, 2001.

rena, jer je naša politička i šira javnost ostajala gluha na ostala pitanja. Pitanja federalnih načela ostala su po strani. U pogledu predsjedničkih ovlasti na kraju je skoro u cijelosti prihvaćen prijedlog predsjednikove Radne skupine, te se tako medijska buka oko borbe za ustavne ovlasti pokazala preuveličanom. Ustavnim promjenama 2000. i 2001. izvršen je važan korak u institucionalnoj reformi hrvatskoga političkog ustroja. Javnost nije tada imala dojam da je to bio i važan korak u demokratizaciji hrvatske politike i cjelokupnog društva u Hrvatskoj, ali s današnje točke gledišta to je doista bio ključni korak.

Tako je učinjen važan korak u demokratizaciji Hrvatske i u stvaranju pretpostavki za političko stabiliziranje i gospodarski razvitak u sve nestabilnijem globalnom okruženju. Politički ustroj zasad je zaobišao federalizam, ali je uveo načelo podjele vlasti kao temeljno načelo državnog ustroja, čime su omogućene pretpostavke za daljnje institucionalne reforme i prilagodbu općem trendu stvaranja demokratskih oaza u ozračju globalnog sukoba.

Literatura

- Rječnik hrvatskog jezika*, Leksikografski zavod »Miroslav Krleža« i Školska knjiga, Zagreb, 2000., str. 291.
- R. Schuman, *Za Europu* (prijevod I. izdanja: *Pour L'Europe*, Les Editions Nagel, Paris, 1963.); Europski dom, Europski pokret Hrvatska, Zagreb, 2000.
- Ustavne promjene u Republici Hrvatskoj* (zbornik Pravnog fakulteta), vol. 50, broj 4, Zagreb, 2000.
- Ustav Republike Hrvatske* (trinaesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje), Zagreb, Informator, 2001.
- International Monetary Fund. Globalization: Threat of Opportunity?* Brief 00/01. By IMF Staff, April 12, 2000 (Corrected January 2002). <http://imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm> (18. VI. 2006.).
- I. Dekanić, S. Kolundžić i D. Karasalihović, *Stoljeće nafte: Veza između nafte, novca i moći koja je promijenila svijet* (drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje), Naklada Zadro, Zagreb, 2004., str. 203–235. i 415–455.
- Encyclopedia Britannica*. Deluxe Edition 2004, CD-ROM.
- I. Dekanić, *Demokratizacija Hrvatske*, Prometej, Zagreb, 2004., str. 40–41.

- G. W. Bush, *No justice without freedom*. // Inaugural Address at the Capitol <http://edition.cnn.com/2005/ALLPOLITICS/01/20/bush.transcript/index.html> (21. I. 2005.).
- The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington, March 2006. <http://whitehouse.gov>. (20. III. 2006.).
- Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/globalization/> (18. VI. 2006.).
- G. Bush, *Nation in struggle to preserve civilization*, – Sep 11, 2006.htm. <http://www.cnn.com/2006/US/09/11/bush.memorials/index.html> (12. IX. 2006.).
- Wikipedia* – Internetska enciklopedija. / http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_State (23. I. 2007.).
- I. Dekanić, *Nafta, globalizacija i terorizam* (rukopis knjige za tisak prihvatio nakladnik Golden marketing – Tehnička knjiga).

Prof. dr. sc. Dalibor Čepulo

**JOSIP PLIVERIĆ, GEORG JELLINEK
I »DRŽAVNI FRAGMENTI« – PROTEKLA
ISKUSTVA I SUVREMENI POTICAJ**

Već je nekoliko govornika naglasilo povijesni zaborav iskustava iz 1971. godine. Kao nastavnik hrvatske pravne povijesti na Pravnom fakultetu u Zagrebu moram se pohvaliti da smo prije dvije godine reformirali naš program, dopunili određene dijelove udžbenika, protegli izlaganje do 1992. godine uz naglasak na federalističkim iskustvima i iskustvima 1971. godine. To je onaj dio koji studente zanima. Za razliku od nekih drugih dijelova, on čak izaziva određene emotivne reakcije. Negdje sam na internetu pročitao studentski komentar o dijelu udžbenika koji govori kako su naši kolege 1971. sudjelovali u političkim zbivanjima, za razliku od nas. I drugi zanimljiv dojam: činilo mi se da će taj dio gradiva biti nešto što je jako poznato studentima, da će biti tek sistematizacija nečeg poznatog. Međutim, imam dojam da je studentima to prilično nepoznato. Moram priznati da me to iznenadilo.

Ali da se vratim na svoju temu koja je zapravo više pravnokulturna bilješka, uz koju treba uključiti određene suvremene izvedbe. Radi se o tradiciji hrvatske federalističke misli na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće. Sudionici našeg dramoleta su, kratko ću vas upoznati s njima, Josip Pliverić, koji se obično uzima kao rodonačelnik suvremene discipline ustavnoga prava u nas i profesor ustavnoga prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu (rođen 1847., umro 1907.), a drugi je nešto značajniji, profesor javnog prava, ustavnog prava, upravnog prava, pravne teorije i međunarodnoga javnog prava, Georg Jelli-

nek. On je bio jedan od najvećih intelektualaca svojega doba. Bio je profesor Sveučilišta u Beču, Baselu i ponajviše u Heidelbergu, jedan od najjemenitnijih stručnjaka pravne znanosti. Ukratko ću rekonstruirati njihov diskurs, a potom pokušati izvesti određene pouke. Jellinek je 1882. objavio knjigu u kojoj je Hrvatsku definirao kao ugarsku provinciju. Pliveriću se to nije svidjelo i reagirao je pismom, u kojem je dokazivao državnost Hrvatske prema Hrvatsko-ugarskoj nagodbi i prijašnjoj tradiciji. Pritom su njegovi argumenti bili da je Hrvatsko-ugarska nagodba ugovornog obilježja, da ju proces revizije svrstava među tvrde ustave i da Hrvatska, na temelju njegove (Pliverićeve) interpretacije prava zavičajnosti, ima pravo državljanstva. Prema Pliveriću, Hrvatska je s Ugarskom bila zapravo u realnoj uniji, koju je on definirao kao uniju *realis inaequalis*, to jest nejednaka realna unija, danas bismo rekli asimetrična unija, asimetrična zajednica, ali koja zapravo ima sve elemente državnosti: teritorij, narod i vlast. Pliverić i Jellinek ušli su u polemiku u kojoj su jedan drugome pisali vrlo zanimljiva pisma. Značajno je da je Jellinek prihvatio Pliverićevu oporbu, da je izmijenio svoj pogled na Hrvatsku, a još je značajnije da se 1896. pojavljuje njegovo djelo *Die Staat Fragmente*, u kojem elaborira koncepciju državnih fragmenata. Državni fragmenti su, prema njemu, one jedinice koje imaju određene elemente državnosti: teritorij, narod i vlast, ali ne u potpunosti. Prema tome, to nisu države, ali nisu ni pokrajine, nego su više od pokrajina. U tome je napravio jednu širu empirijsku obradu, pa je pojavne oblike svrstao u pet kategorija. Tu se nalazi Alsace-Lorraine, britanske kolonije, naročito Kanada, Island u odnosu na Dansku, pa austrijske zemlje kao pokrajine Njemačkoga Carstva, a u petu kategoriju s najviše prava svrstao je Hrvatsku i Slavoniju te Finsku. Prema njemu, Hrvatska i Finska imaju najviše prava, ponajprije zato jer imaju tvrdi ustav, ali ipak još ne dosežu državnost, ponajviše zato jer im nedostaje državljanstvo. Tu je Pliverić dokazivao među inim kako Hrvatska zapravo ima državljanstvo, kako se kod ugarskog državljanstva zapravo radi o delegiranju ovlasti na zajednički parlament, ali ne i o supstancijalnoj delegaciji državnosti, i da posebno pravo zavičajnosti u nekoj hrvatskoj općini jamči politička prava u Hrvatskoj samo pripadnicima Hrvatske te je supstitut državljanstva.

Jellinek to nije prihvatio pa su ostali na svojim stavovima. Zanimljivo je da je to intelektualno vrlo intrigantna rasprava. Intrigantno jest da pokraj 19. st. Pliverić, hrvatski pravnik, vodi relevantnu diskusiju s europskim autoritetom o važnim pitanjima koja bi danas svrstali u područje federalizma. Činjenica je da je i sam koncept *Die Staats Fragmente* vrlo zanimljiv i da ima i suvremeni značaj. Svakako bi bilo zanimljivo provjeriti do koje je mjere Pliverić pridonio uobličavanju toga Jellinekova prinosa. Ako pogledamo tu sažetu definiciju državnih fragmenata, »više od pokrajine manje od države«, možemo danas u njoj pronaći Republiku Srpsku, Kosovo, Kataloniju, Škotsku, a kandidata ima još. To je kategorija koja nije izgubila na relevantnosti. Činjenica je da hrvatski pravnik s kraja 19. st. sudjeluje posredno u njezinu uobličavanju. Prije dva dana sam na brzinu na internetu pogledao koliko se puta pojavljuje pojam *die staatsfragmente* i *state fragment*. Radi se o velikom broju mjesta koja ih uključuju, među njima i jedan zanimljiv članak srpskoga kolege, članak austrijskoga kolege koji taj pojam pokušava projicirati na Europsku uniju te niz članaka i sajtova na španjolskom itd. Postoji u tom diskursu još jedna vrsta pouke. Pritom bi se Pliveriću moglo pridodati iskustvo još jednog pravnika s naših područja, koji je među rijetkim pravicima doživio međunarodnu verifikaciju. To je Baltazar Bogišić, koji je bio razmjerno poznat u međunarodnoj stručnoj javnosti. Bio je poznat i po obradi pitanja kućnih zadruga, koja je istražio na našim područjima te ih prezentirao međunarodnoj javnosti. Zajedničko je toj dvojici ljudi da su pridonijeli razvoju europske pravne misli i postali prepoznatljivi sistematizirajući iskustvo koje su imali pred sobom. To iskustvo u Bogišićevu slučaju je iskustvo kućne zadruge, u slučaju Pliverića federalizam. Meni se čini da to vrijedi i danas. Ono s čim možemo ići u Europu, s čim možemo pridonijeti nekakvu europskom diskursu, je ono s čime se hrvatski pravnik, takoreći, nemojte me krivo shvatiti, na neki način već rađa. Hrvatski pravnik se do pred petnaestak godina rađao u ambijentu određenom mnogostoljetnim iskustvom življenja u složenim državnim zajednicama, koje su u suvremenom razdoblju imale oblik federalizma. Čini mi se da to iskustvo i podlogu hrvatske pravne misli ne bismo trebali zanemariti i zapostaviti.

O EVOLUCIJI IDEJE FEDERALIZMA U HRVATSKIH USTAVNIH TEORETIČARA

1. Uvod

Federalizam je oblik državnog uređenja u kojem se dijelovima složene države, oblikovanim u uže cjeline iz različitih razloga, bilo nacionalnih, povijesnih, zemljopisnih, gospodarskih, daje pravo da u određenoj mjeri samostalno odlučuju i sudjeluju u odlučivanju o pitanjima koja su u nadležnosti složene države.

Federalistički pogledi i zamisli o rješavanju nacionalnog pitanja u južnoslavenskim zemljama u sastavu Habsburške Monarhije javljaju se u 19. stoljeću. Takva se nastojanja mogu zapaziti u prijedlozima prvoga hrvatskoga građanskog sabora 1848. godine te pogotovo 1860. u djelovanju hrvatskih zastupnika u tzv. pojačanom Carevinskom vijeću u Beču, kada su na čelu s biskupom Josipom Jurjem Strossmayerom predlagali da se Carevina Austrija državno preuredi na načelima federalizma. Zamisli o federativnoj preobrazbi Austro-Ugarske javile su se najzad u Svibanjskoj deklaraciji 1917. hrvatskih i slovenskih političara u Carevinskom vijeću, koji su predlagali da se nacionalno pitanje riješi na federativnom načelu u okviru Austro-Ugarske. Ipak, federalizam kao ustavni koncept, kao ni trijalizam, tijekom postojanja Austro-Ugarske nikada nije zaživio, te je dualizam kao naročit koncept ustavnih odnosa dvaju polova Monarhije – Austrijskih nasljednih zemalja, te Zemalja krune svetog Stjepana bio jedini stvarni model u kojem je funkcionirala ta dvojna Monarhija. Sličan, usporediv sustav

ustavnih odnosa postojao je u okviru Zemalja krune svetog Stjepana između Kraljevine Ugarske i Kraljevine Hrvatske i Slavonije.

Nakon stvaranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca donošenjem Vidovdansko^g ustava 1921. godine pod pritiskom dvora i velikosrpske politike, utemeljeno je unitarističko i centralističko državno uređenje, što u pojedinim političkim strankama, među kojima je prednjačila Hrvatska republikanska seljačka stranka, dovodi do otpora i federalističkog pokreta. Šestosiječanjska diktatura kralja Aleksandra 1929. ukida Ustav i donosi još jače centralističko uređenje, koje se kao takvo ne mijenja bitno ni oktroiranjem novog Ustava 1931. godine. Ipak, ideja federalizma budi se ponovno 1939. godine stvaranjem Banovine Hrvatske, koja dobiva širu autonomiju u odnosu na preostale banovine Kraljevine Jugoslavije.

Obnova jugoslavenske države nakon Drugoga svjetskog rata slijedila je federalistička gledišta izražena u radu AVNOJ-a na njegovu prvom i naročito drugom zasjedanju 1942. i 1943. godine. Njegovim odlukama formirana je Demokratska Federativna Jugoslavija čiju je federativnu strukturu činilo šest federalnih jedinica, među kojima je bila i Hrvatska. Valja naglasiti da te federalne jedinice nisu bile stvorene odlukama AVNOJ-a, jer su u tom trenutku već stvarno postojale međusobno povezane zajedničkom borbom i trajnim interesom da izgrade nove političke i društvene odnose. To drugim riječima znači da je svaka federalna jedinica po svome povijesnom pravu i ulozi u antifašističkom pokretu bila izvorno suverena, te da su sve one zajedno uspostavile saveznu vlast i njezina državna tijela, prenoseći na njih dio svojih suverenih ovlasti. U okviru zadanih političkih okolnosti nakon Drugoga svjetskog rata, proces stvaranja jugoslavenske federacije obilježila je usporedna gradnja savezne državnosti i državnosti njezinih federalnih jedinica. Povijesni korijeni i proces stvaranja federalizma u poslijeratnoj Jugoslaviji konačno su bili normativno definirani u odjeljku I. Osnovnih načela Ustava iz 1974, te je takva ustavna definicija uz navođenje izrijeком »prava svakog naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na odcjepljenje«¹ bila od presudne važnosti u donošenju odluke Badinterove komisije 1991. godine, kojom su granice između republika u sastavu Jugoslavije,

koja se kao federacija raspala, postale državnim granicama novonastalih država.

U skladu s državnopravnim okvirom složenih država tijekom čijeg postojanja su djelovali i tadašnjim političkim prilikama, pojedini hrvatski teoretičari državnoga odnosno ustavnoga prava dali su svoj prinos u stvaranju teorijskoga koncepta i razrade institucionalnog okvira u kojemu su se ostvarivali odnosi savezne države i njezinih dijelova. Počevši od Josipa Pliverića, utemeljitelja Katedre državnoga prava na zagrebačkome Pravnom fakultetu, preko Nikole Tomašića, Ladislava Polića i Jovana Stefanovića, sve do suvremenih autora, hrvatski ustavni teoretičari dali su prinos teorijskoj razradi ustavnopravnog koncepta savezne države, bilo da se radilo o ustavnom okviru *realne unije* (1868–1918), ili *unitarne države s elementima federalizma* (1939–1941), odnosno *federacije* (1943–1991), zalažući se za poštivanje ustavnoga koncepta, dosljednu provedbu normativnog okvira diobe nadležnosti te zaštite ustavnopravnog položaja Hrvatske u tim državama.

Federalizam kao oblik državnog uređenja, odnosno koncept uređenja ustavnih odnosa između jedinica šire savezne države, u političkim prilikama u kojima je bio ostvarivan (Austro-Ugarska, te monarhistička i socijalistička Jugoslavija) bio je usko povezan i s povijesno-političkom prosudbom političkoga kontinuiteta i diskontinuiteta u postojanju pojedinih državnih formacija u kojima je tijekom svoje povijesti egzistirala Hrvatska. Dok su političke prilike za postojanja Austro-Ugarske i afirmacije unionističke politike, u kojoj je Kraljevina Hrvatska, Slavonija i Dalmacija u sklopu Zemalja krune svetog Stjepana s Ugarskom činila barem formalno ravnopravan subjekt, nalagale da upravo takav državnopravni okvir predstavlja kontinuitet, raspad Austro-Ugarske 1918. pokazao je upravo suprotno. Formiranje prve jugoslavenske države 1918. za pristaše tog političkog i državnog okvira predstavljalo je novi kontinuitet, te je u njihovim očima hrvatska državnost izvan tog okvira predstavljala diskontinuitet. Raspadom Jugoslavije 1991. godine i međunarodnim priznanjem Hrvatske kao samostalne države 1992. godine pokazalo se da je jugoslavenski koncept doživio diskontinuitet, a da upravo obnovljena puna hrvatska državnost predstavlja kontinuitet. U tom smislu treba

prosudivati i pitanje federalizma kao institucionalnog okvira zaštite interesa hrvatske državnosti u povijesnoj perspektivi.

Naime, dok je borba za poštivanje Hrvatsko-ugarske nagodbe i njezina paragrafa 59. prema kojem su Hrvatska i Slavonija predstavljale »politički narod« – dakle ustavnopravni subjekt, bilo ključno pitanje na kojem su u zaštiti hrvatskih interesa od ugarskih presizanja inzistirali tadašnji hrvatski branitelji Nagodbe iz 1868, ustavni koncept *realne unije* institucionalno je štitio hrvatsku autonomiju barem u tri upravna resora: općoj upravi, pravosuđu te nastavi i bogoštovlju. U vrijeme monarhističke Jugoslavije i njezine diobe na banovine koje su bile tek upravne jedinice unitarne države, novi koncept političkog sporazuma Cvetković-Maček iz 1939. godine i stvaranja Banovine Hrvatske (stvorene makar uredbom!) nasuprot ostalim banovinama, elementima federalizma stvara institucionalni okvir hrvatske političke autonomije u nekim upravnim resorima, prema uzoru na autonomiju kakvu je Kraljevina Hrvatska i Slavonija uživala za Austro-Ugarske. Ipak, bitna razlika bila je u činjenici da su u Austro-Ugarskoj hrvatska autonomija i suverenitet Hrvatskog sabora počivali na stoljetnom hrvatskom državnom pravu, dok je autonomija Banovine Hrvatske počivala tek na Uredbi kojom je bila osnovana 1939. godine. Drugi svjetski rat doveo je u pitanje kontinuitet Jugoslavije kao političkoga koncepta, no obnova Jugoslavije, u kojoj se Hrvatska nakon rata ponovno našla, uvela je federalizam kao jedino načelo na kojem je bilo moguće izvršiti obnovu višenacionalne zajednice s različitim državnopravnim tradicijama i državnostima.

U prilikama u kojima je više desetljeća izgledalo da je jugoslaven-ski politički koncept kontinuitet (podržavale su ga tadašnje svjetske velesile), federativno uređenje i izvorni suverenitet federalnih jedinica bili su i za Hrvatsku ustavni temelj zaštite njezinih interesa od presizanja jugoslavenske unitarističke politike. Nakon donošenja Ustava 1963. godine, 1971. godine doneseni su Ustavni amandmani koji su bitno ojačali ustavni položaj republika, što je bio plod demokratskih procesa i afirmacije širenja njihovih ustavnih nadležnosti. Iako su ti demokratski procesi nakon 1972. godine bili zaustavljeni represijom unitarističke politike, daljnji opstanak Jugoslavije kao federacije bio

je moguć jedino daljnjom afirmacijom položaja republika, što je svoj krajnji izraz doživjelo u konceptu Ustava iz 1974. godine. Suprotstavljanja takvu procesu javila su se u drugoj polovici 1980-ih godina u ponovnom nametanju unitarističkoga koncepta, tzv. Memoranduma SANU, protiv kojega politička elita tadašnje socijalističke Hrvatske nije davala odlučan otpor (hrvatska šutnja), da bi tek nakon prvih demokratskih izbora 1990. godine, donošenjem novog Ustava Republike Hrvatske, bio zacrtan novi ustavni i politički koncept, na kojemu je Republika Hrvatska raspadom Jugoslavije tijekom Domovinskog rata izašla kao samostalna i suverena država, koju je kao takvu priznala međunarodna zajednica. Stvaranjem Republike Hrvatske kao unitarne države, zanimanje za federalizam naglo prestaje, da bi se na određeni način ponovno javilo u sklopu procesa pristupanja Republike Hrvatske europskim integracijama, poglavito Europskoj uniji kao široj nadnacionalnoj zajednici *sui generis*. Učenje o federalizmu ponovno je pozvano da zaštiti hrvatske interese i ustavni položaj u takvoj zajednici.

U prikazu federalističkih učenja hrvatskih teoretičara, ovom prilikom ograničit ćemo se na Josipa Pliverića, Ladislava Polića i Jovana Stefanovića.

2. Josip Pliverić (1847–1907)

Josip Pliverić, prvi profesor hrvatsko-ugarskog državnog prava na zagrebačkom Pravnom fakultetu, već se u prvim znanstvenim radovima bavio problematikom složene državne zajednice. Već u jednom od prvih radova¹ *Realna i osobna unija* (objavljenom u *Mjesečniku Pravničkoga društva*, 1878)² započeo je svoj dugogodišnji rad u

¹ Iscrpna bibliografija Josipa Pliverića objavljena je u kapitalnom djelu *Pravni fakultet u Zagrebu*, IV. sv. – Građa za bibliografiju nastavnika Fakulteta, sv. 1. (1776–1926), Zagreb, 1995, str. 553–556.

² Josip Pliverić, *Personal- und Realunion. Mit einem Anhang. das rechtliche Verhältniss zwischen Oesterreich und Ungarn von Franz von Juraschek, dr. jur. et phil., Privatdozent für allgemeines und oesterr. Staatsrecht an der Karl-Franzens-Universität zu Graz.*, Berlin, Carl Heymann's Verlag, 1878. Vidi *Mjesečnik Pravničkoga društva* u Zagrebu, god. 4 (1878), br. 8, str. 393–399; br. 9, str. 436–443; br. 11, str. 536–543.

rješavanju problema unije između Ugarske i Hrvatske. Tim kritičkim referatom o opsežnoj monografiji austrijskog ustavnog pravnika Franza von Jurascheka *Personal und Realunion* Pliverić zamjera Jurascheku što raspravljaajući o ustavnoj naravi Austro-Ugarske uopće nije spomenuo odnos između Ugarske i Hrvatske. Štoviše, u tom radu Pliverić zastupa gledišta, koja je poslije razradio, da između Ugarske i Hrvatske ne postoji odnos *inkorporacije* iz razloga što je hrvatska autonomija osnovana na sporazumu dviju legislativa – ugarskog i hrvatskog Sabora, pa se ne može jednostrano mijenjati, te da je »položaj Hrvatske pravnom svojom naravi realna unija« i to s obzirom na nagodbu od 1868. *unio realis iure inaequali*. Pliverić tu koncepciju razrađuje 1885. godine u djelu *Dass rechtliche Verhältniss Kroatiens zu Ungarn*, u kojem počinje poznatu raspravu s Georgom Jellinekom o njegovim pogledima iznesenim u knjizi *Die Lehre von den Staatenverbindungen*³ da Hrvatska pravno gledano nije država, već ugarska pokrajina s vrlo širokom autonomijom, koja se može mijenjati tek uz pristanak Hrvatske, te da Hrvatska nije država zato što, kako navodi Jellinek, ne može izratiti vlastitu državnu volju. Tako je otpočela znanstvena korespondencija između dvojice pravnika u kojoj je Pliverić osporavao Jellinekove argumente. Iznoseći povijesne činjenice o hrvatskoj ustavnoj prošlosti (poglavito o pragmatičkoj sankciji 1712) elaborirao je značenje državne zajednice i krunidbe, pojam zajedničkog sabora, položaj hrvatskoga ministra u Zajedničkoj ugarsko-hrvatskoj vladi, bana, dokazujući da Kraljevina Hrvatska i Slavonija imaju sva tri elementa države – teritorij, narod i državnu vlast. Pliverić u svom djelu prihvaća Jellinekovu konstataciju da se ne može osporiti ugovorni karakter Nagodbe, što je po Jellineku teško protumačivi residuum, ali za Pliverića temeljni kriterij za prosudbu ugarsko-hrvatskog odnosa. Tako je sukladno tom polazištu odnos Ugarske i Hrvatske bio odnos »medjunarodne a ne državopravne prirode« kako zaključuje Pliverić, nastavljaajući da time ugarsko-hrvatska državna zajednica nema pravni karakter države, nego su Ugarska i Hrvatska suverene države koje su se ugovorom udružile da zajednički vrše određene državne poslove. Ta

³ Georg Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Wien, 1882.

znanstvena korespondencija Pliverića i Jellineka učinila je Pliverića autoritetom i izvan Hrvatske, za što je dobio mnoga priznanja pojedinih državnopravnih teoretičara. Korespondencija je objedinjena u Pliverićevu djelu *Beiträge zum Ungarisch-kroatischen Bundesrechte* iz 1886.⁴ Među brojnim Pliverićevim radovima ističe se serija članaka *Der kroatische Staat*⁵, u kojoj izlaže u čemu odnos Hrvatske i Ugarske odstupa od čistog modela realne unije, te njegovo posljednje djelo *Spomenica o državopravnih pitanjih hrvatsko-ugarskih*⁶ iz 1907., kojim upozorava na brojne povrede izvornih nagodbenih rješenja u svakodnevnim političkim i financijskim odnosima koje je na štetu Hrvatske redovito činila ugarska strana (primjerice uporaba hrvatskog jezika kao državnog jezika u svim državnim poslovima koji se odnose na Hrvatsku, zatim u pošti, željeznici, pomorskom prometu, domobranstvu, državnim grbovima, obveza ustrojavanja hrvatskih odsjeka u središnjoj državnoj upravi u Budimpešti, uporaba zastava i dr.). Ističe se i opsežna prema stenografskim bilješkama rukom pisana skripta *Hrvatsko-ugarsko državno pravo*, namijenjena ponajprije studentima Pravnog fakulteta u Zagrebu 1900. godine.⁷ Tim je djelom sumarno obuhvaćen čitav sustav državnopravnih odnosa Kraljevine Ugarske i Kraljevine Hrvatske i Slavonije te je pisan udžbeničkim stilom.

Valja reći da je Josip Pliverić bio i političar koji je kao zastupnik Narodne (unionističke) stranke u Hrvatskom saboru zastupao i branio prava Hrvatske kako su bila zacrtana u Nagodbi iz 1868. godine. Njegovi saborski govori o pravnoj prirodi zajedničkih hrvatsko-ugar-

⁴ Josip Pliverić, *Beiträge zum Ungarisch-kroatischen Bundesrechte – Rechtliche und politische Erörterungen von Dr. Josef Pliverić ord. öff. Professor des Staats- und Völkerrechts an der königl. kroatischen Franz-Josefs-Universität in Agram*, Leop. Hartman's Verlag (Kugli & Deutsch), Agram, 1886.

⁵ Josip Pliverić, *Der kroatische Staat*. U: Agramer Tagblatt (Zagreb), Jahrgang 1 (1886), Nr. 223, 301; Jg. 2 (1887), Nr. 3; 5; 8; 11; 13; 15; 17. Vidi i posebni otisak objavljen 1887.

⁶ Josip Pliverić, *Spomenica o državopravnih pitanjih hrvatsko-ugarskih*, Kom. naklada knjižare L. Hartmana (St. Kugli), Zagreb, Ilica 30, Kr. zemaljska tiskara, 1907.

⁷ Josip Pliverić, *Hrvatsko-ugarsko državno pravo*. Po stenografskim bilješkama Janka Koharića uz redakciju M. Škreblina izd. Božidar Žalac, Zagreb, 1900, 767 str. (rukopis autogr.), dostupno u Biblioteci Pravnog fakulteta u Zagrebu.

skih institucija, o državljanstvu, o zastavama te o riječkom pitanju, predstavljaju iscrpne pravne analize tih pitanja.⁸

Pišući nekrolog Josipu Pliveriću, Ladislav Polić, njegov učenik i nasljednik na Katedri, utvrdio je da je najveća Pliverićeva zasluga što je kao prvi profesor državnog prava na tek osnovanom Pravnom fakultetu u Zagrebu stvorio hrvatsku državnopravnu znanost, znanstveno obrađujući središnji hrvatski problem toga vremena koji se krio u državnompravnom položaju. Iako je bilo i ranijih publicističkih pokušaja da se u duhu stare filozofijsko-historijske škole opiše taj odnos, Pliverić je taj problem nastojao riješiti novom, strogo pravnom metodologijom.⁹ Danas bismo rekli da je to bila normativistička metoda kojoj nedostaje sociološki i politološki pristup. No u svoje vrijeme takav je normativistički pristup bio potkrijepljen povijesnom metodom, pa su se državnopravni teoretičari poput Pliverića isticali minucioznim poznavanjem povijesti političkih institucija. Polić zaključuje: »Naučna veličina Pliverićeva stoji i u originalnosti njegove teoretske koncepcije... On nema ni u našoj ni u stranoj literaturi predhodnika, niti mu je tko utirao putove, već mu je čitava teorija njegovo rodjeno vlasništvo.«¹⁰

3. Ladislav Polić (1874–1927)

Nasljednik djela Josipa Pliverića, profesor državnoga prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu Ladislav Polić pravo je studirao u Zagrebu, a specijalizirao se za državno pravo kod Georga Jellineka u Heidelbergu, te poslije u Beču i Budimpešti. Profesorom je bio imenovan nakon Pliverićeve smrti, 1908. godine. Nakon sloma Austro-Ugarske predavao je umjesto hrvatsko-ugarskoga državnog

⁸ Usp. *Riečko pitanje*. Saborski govori dra Josipa Pliverića držani dne 30. i 31. siečnja ter 5. veljače 1900. s primjetbama i preuzvišenog gospodina bana Dragutina grofa Khuen-Hederváry-a držani 6. i 21. veljače 1900, Zagreb, Tisak Kralj. zemaljske tiskare, 1900.

⁹ Vidi: Ladislav Polić, † *Dr. Josip Pliverić*, Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu, br. 8, god. 1907.

¹⁰ Ibid.

prava, ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. U posebnim radovima nije se poput Pliverića bliže bavio pitanjima dualizma i složenih državnih zajednica;¹¹ djelo u kojem u političkim i ustavnim uvjetima dualizma opisuje državnopravni položaj Hrvatske i Ugarske je udžbenik *Nacrt hrvatsko-ugarskog državnog prava* iz 1912.¹² koji slijedi sistematizaciju i prosudbe koje je utemeljio Josip Pliverić u svojim ranijim radovima. Unatoč tome što se radi o mnogo manjem djelu, u njemu su sadržane sve bitne postavke Pliverićeva učenja o izvornoj državnosti Kraljevine Hrvatske i Slavonije u odnosu na Ugarsku te njezinim pravima kao »političkog naroda« koja slijede iz par. 59. Hrvatsko-ugarske nagodbe. U knjizi *Opće državno pravo*¹³, koje je doživjelo dva izdanja (1914. i 1922), složene državne zajednice spominju se udžbenički bez detaljnijih analiza. Ipak, nakon raspada Austro-Ugarske i formiranja Kraljevine SHS, kao pobornik hrvatske autonomije temeljene na hrvatskom državnom pravu, Polić je u javnosti slovio za federalista.¹⁴ O tome govori članak Hodimira Sirotkovića o Sveučilištu u Zagrebu između dva svjetska rata:

I u redovima sveučilišnih nastavnika očituju se ta oprečna politička raspoloženja. Pored uvjerenih pristaša jugoslavenskog nacionalnog jedinstva izvjestan broj nastavnika deklarira se za centralizam i nacionalizam iz običnog političkog računa. Integralci pod patronatom Svetozara Pribićevića nastoje da što brže povećaju broj

¹¹ Vidi djela: Ladislav Polić, *Zakon i sankcija*, objavljeno u Mjesečniku Pravničkoga društva u Zagrebu, 1903. Ovaj je rad objavljen i kao poseban otisak 1903; *Povijest modernoga izbornoga zakonodavstva hrvatskoga. Predavao na mjesečnoj skupštini pravničkoga društva dne 27. lipnja 1908. dr. Ladislav Polić*, Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu, 1908. Objavljeno je i kao poseban otisak 1908; *O razvoju demokratske misli*, Mjesečnik Pravničkog društva u Zagrebu, 1918. i kao poseban otisak, Zagreb, 1918.

¹² Ladislav Polić, *Nacrt hrv.-ugarskog državnog prava*, Popravlji. i dopunj. izd. Po dru Poliću, Zagreb, 1912, 268. str. (strojopis autogr.) Dostupno u Biblioteci Pravnog fakulteta u Zagrebu.

¹³ Ladislav Polić, *Opće državno pravo* - /Zagreb/, izd. ABC-društvo hrv. sveuč. za poučavanje nepismenih, 1914, 454 str. /rukopis autogr./ (I. izd.); isti autor, *Opće državno pravo*, ispravlj. i dopunj. /izd./ - /Zagreb/, 1922, 198 str.

¹⁴ Vidi: *Centralizam i federalizam. Predavanje sveuč. prof. dra. Ladislava Polića*, Obzor (Zagreb), god. 60(1919), br. 38, str. 1–3.

*svojih pristaša u redovima sveučilišnih nastavnika, koristeći se koji put i mogućnošću vlade da imenuje nastavnike bez suglasnosti profesorskog zbora. Moćne masonske lože, vrlo utjecajne i na Sveučilištu, djeluju pretežno u korist beogradskog centralističkog režima. Federalisti, okupljeni oko Hrvatske zajednice imaju u rektorima L. Poliću i A. Bazali svoje istaknute predstavnike. (...)*¹⁵

Ladislav Polić kao vrstan stručnjak i domoljub istupao je u javnosti zastupajući federalistička gledišta, pa je 1924. godine bio umirovljen. Na izborima za Narodnu skupštinu 8. veljače 1925. bio je izabran za narodnog zastupnika, da bi kasnije postao jedan od čelnika Hrvatske federalističke stranke. Svoje prerano umirovljenje je gorko doživio, no već je zaslugom kolega na Sveučilištu 1927. bio ponovno vraćen na Pravni fakultet, ali ovaj put na Katedru upravnoga prava i upravne znanosti, umjesto umirovljenog profesora i ranijeg podbana Vinka Kriškovića. Umirovljenje i razočaranja u politici narušili su Polićevo zdravlje te je ubrzo umro. Godine 1926. na mjesto redovitoga profesora na Katedri za ustavno pravo imenovan je profesor Pravnog fakulteta u Subotici Jovan Stefanović, dobrovoljac u srpskoj vojsci tijekom Prvoga svjetskog rata, školovan u Francuskoj.

Činjenica jest da je Vidovdanski ustav 1921. godine uveo centralističko državno uređenje u unitarnoj državi koja je uvođenjem 33 upravna područja 1922. godine izbrisala hrvatsko-slavonsku izvornu državnost i na hrvatskom državnom pravu u Austro-Ugarskoj temeljenu autonomiju. Uvođenjem šestosiječanjske diktature 1929. država biva podijeljena na devet banovina kao upravnih jedinica i Upravu grada Beograda, pa jedna od njih – Savska banovina – barem u zemljopisnom smislu obuhvaća donekle ona područja koja su do 1918. godine činila Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Dalmacija je obuhvaćena Primorskom banovinom, dok su se Dubrovnik i Konavle našli u sastavu Zetske banovine. Tek je 1939. godine, kako je uvedeno spomenuto, Uredbom o Banovini Hrvatskoj formirana Banovina

¹⁵ Vidi Hodimir Sirotković, *Sveučilište između dva rata (1918–1941)*, u: *Spomenica u povodu proslave 300. godišnjice Sveučilišta u Zagrebu*, sv. 1, Zagreb, 1969, str. 136–142.

Hrvatska koja je u svoj sastav uključila Savsku, Primorsku i dijelove Zetske banovine, te dobila određenu autonomiju (bana i bansku vladu, ali predviđeni Sabor nikada nije bio izabran), što je donekle upućivalo na raniji položaj Hrvatske u Austro-Ugarskoj. I Banovina Hrvatska, iako je unijela elemente federalizma u centralističku i unitarnu Kraljevinu Jugoslaviju, sama za sebe nije imala državnost, što je temeljno obilježje svake federalne jedinice u pravoj federaciji.

4. Jovan Stefanović (1896–1964)

Školovan tijekom Prvoga svjetskog rata u Francuskoj (Montpellier) kao stipendist francuske vlade, gdje je završio pravo i doktorirao, profesorom na predmetu ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na Pravnom fakultetu u Zagrebu postao je 1926. godine. Proganjan za Drugoga svjetskog rata, nakon njegova svršetka ponovno je vraćen na Pravni fakultet u Zagrebu. Znanstveni opus Jovana Stefanovića¹⁶ je vrlo velik. Pisao je o mnogim pitanjima ustavnoga prava, poglavito o pitanjima centralizacije i decentralizacije uprave, upravnom sudovanju, općinskoj i područnoj samoupravi, odnosu zakonodavne i izvršne vlasti, o posebnoj kaznenoj odgovornosti nositelja izvršne vlasti, dvodomnom sustavu, izbornom pravu, itd.

Budući da je djelovao u političkim i institucionalnim okvirima poslijeratne federativne Jugoslavije, najveći prinos hrvatskoj znanosti ustavnoga prava Stefanović je dao u području federalizma i njegove primjene. Već u prvom takvom radu nakon rata *Razmatranje o federativnom uređenju države*¹⁷ (1948) Stefanović prikazuje uređenje pojedinih saveznih država iznoseći obilježja federativnog državnog uređenja te zaključuje da za razliku od federativnih država staroga tipa,

¹⁶ O životu i djelu Jovana Stefanovića vidi: Dan Gjanković, *Život i rad profesora Jovana Stefanovića*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 15 (1965), br. 1–2, str. 7–10; Juraj Andrassy, *Jovan Stefanović (1896–1964)* (nekrolog), Ljetopis JAZU, knj. 71 (1964), str. 172–180.

¹⁷ Jovan Stefanović, *Razmatranja o federativnom uređenju države*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1948, str. 101–137.

gdje njihove sastavne jedinice nisu imale suverenost, u sovjetskom i jugoslavenskom federativnom uređenju jedinice federacije imaju suverenost i državnost (svojstvo države). Pitanjima federalizma Stefanović posvećuje cijeli niz radova: *Odnosi između federacije i narodnih republika po novom saveznom Ustavnom zakonu*¹⁸, 1953; *Primjena federativnog načela u novom saveznom ustavnom zakonu*¹⁹, 1953; *Širenje federalizma i njegovo uporedno slabljenje po sadržaju*,²⁰ 1954; *Razvoj narodnih republika*,²¹ 1955; *Federativno uređenje Jugoslavije*,²² 1958; *Evolucija federalizma u Jugoslaviji*,²³ 1959; *Federalizam i njegov razvitak u svijetu*,²⁴ 1962; *Federalizam i njegova primjena u prednacrtu novog ustava*²⁵ i *Najnoviji razvoj federalizma*,²⁶ 1962. Navedenim radovima Stefanović je obradio evoluciju federativnog sustava, utvrđujući da je širenje federativnog uređenja u svijetu predstavljalo ujedno i slabljenje njegovih federativnih obilježja u prilog ovlasti savezne države. To se, kako je isticao, desilo i u Jugoslaviji donošenjem Ustavnog zakona iz 1953, no u njezinu slučaju nacionalni osjećaji toliko su jaki da ni novi ustav koji je tada bio u pripremi (1963) neće napustiti federativno načelo.

Ipak, životno djelo Jovana Stefanovića je udžbenik *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, izvorno objavljen 1950 (II. izd. 1956, III. izd. – samo knjiga I, 1965). U prvom izdanju autor obrađuje prvi

¹⁸ Jovan Stefanović, *Odnosi između federacije i narodnih republika po novom saveznom Ustavnom zakonu*, Arhiv za društvene i pravne nauke, Beograd, 1953.

¹⁹ Jovan Stefanović, *Primjena federativnog načela u novom saveznom ustavnom zakonu*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 1953.

²⁰ Jovan Stefanović, *Širenje federalizma i njegovo uporedno slabljenje po sadržaju*, Sarajevo, 1954.

²¹ Jovan Stefanović, *Razvoj narodnih republika*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1955.

²² Jovan Stefanović, *Federativno uređenje Jugoslavije*, Jugoslavenski pregled, 1958.

²³ Jovan Stefanović, *Evolucija federalizma u Jugoslaviji*, Panstwo i Prawo, br. 8 i 9/1959.

²⁴ Jovan Stefanović, *Federalizam i njegov razvitak u svijetu* (predavanje), Poseban svezak JAZU, 1962.

²⁵ Jovan Stefanović, *Federalizam i njegov razvitak u svijetu*, Zagreb, 1962.

²⁶ Jovan Stefanović, *Najnoviji razvoj federalizma*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1962.

poslijeratni jugoslavenski Ustav iz 1945, dok drugo, posve prerađeno i prošireno izdanje, tiskano u dva sveska, obrađuje Ustavni zakon (Ustav) iz 1953; izlaganja su popraćena studijama stranih ustavnih rješenja kao i teoretskom raspravom o odgovarajućim ustavnopravnim pitanjima. Treće prerađeno izdanje oslanja se na Ustav iz 1963. godine. Sustav učenja o federalizmu najpotpunije je izražen upravo u trećem izdanju *Ustavnog prava*. Raspravljajući o evoluciji federalizma Stefanović opisuje primjenu federativnog sustava u Sjedinjenim Američkim Državama, Švicarskoj, Njemačkoj, Austriji, SSSR-u, u okviru britanskoga kolonijalnog carstva te u poslijeratnoj Jugoslaviji. U tom slijedu raspravlja o razlikama između federacije i konfederacije, te realne i personalne unije. Konačno, teoretska izlaganja nastavlja raspravljajući o strukturi federativne države i nejednakoj primjeni federalizma u raznim federativnim državama. Posebno poglavlje njegova udžbenika raspravlja o problemu državnosti posebnih jedinica federativne države. Osim teoretskih razmatranja o suverenosti federalnih jedinica u saveznoj državi i nekim povijesnim primjerima, u tom poglavlju Stefanović raspravlja o ustavnoj formulaciji o suverenosti republika u Jugoslaviji prema saveznim ustavima iz 1946, 1953. te iz 1963. U slučaju saveznog Ustava iz 1946. zaključuje da prema tada važećim ustavnim formulacijama suverenost nije pripadala republikama, jer su njihova prava ograničena višom, saveznom vlašću, pa je suverenost pripadala isključivo federaciji. Također ističe da je pravo na samoodređenje uključujući i pravo na odcjepljenje konzumirano trenutkom ulaska *jugoslavenskih naroda* u zajedničku federativnu državu. Sve navedeno prema Stefanoviću moglo se reći i za položaj republika prema saveznom Ustavnom zakonu iz 1953, ističući da je taj ustavni zakon, kako kažem *ispravnije postupio* kada suverenost naroda ili republika nije uopće spomenuo, što govori u prilog njegovih unitarističkih pogleda. U vremenu u kojem je djelovao, punom ideoloških zabrana i neprijateljskom stavu prema drukčijim pogledima koji bi se etiketirali kao separatizam, teško da je nešto drugo mogao i objaviti u udžbeniku. Slično govori i o formulacijama saveznog Ustava iz 1963, konstatirajući ...*da su se jugoslavenski narodi slobodno ujedinili...jer je njihova egzistencija kao slobodnih naroda jedino*

*moguća u zajedničkoj državi.*²⁷ Drukčije promišljanje ovih pitanja, koje nije bilo na liniji unitarističke politike komunističkih foruma, u javnosti nije bilo dopušteno. Tek je politička klima u doba donošenja ustavnih amandmana 1971, kao i koncepcija novog saveznog Ustava iz 1974. omogućila republikama da jače izraze svoju državnost i suverene ovlasti, a Ustavom je izrijekom navedeno njihovo pravo na samoodređenje uključujući i pravo na odcjepljenje.

Pored znanstvenoga rada, Stefanović je sudjelovao u stručnom radu ustavnih komisija, republičkih i savezne, prilikom izrade tekstova nacрта ustava iz 1953. i 1963. godine, a bio je i član Pravnog savjeta Saveznog izvršnog vijeća i Pravnog savjeta Izvršnog vijeća Sabora SRH, gdje je mogao pružiti znanstvenu i stručnu pomoć pri rješavanju praktičnih pitanja u odnosima tadašnje Hrvatske kao federalne jedinice i saveznih tijela u jugoslavenskoj federaciji.

5. Zaključak

Pogledi na problematiku federalizma u hrvatskoj povijesti najviše su ovisili o političkim prilikama u kojima je djelovala šira državna zajednica u čijem se sklopu nalazila Hrvatska. Dualizam Austro-Ugarske i specifični odnosi i državnopravni položaj Hrvatske i Ugarske prema Nagodbi iz 1868, kao i dominantna unionistička politika onemogućavali su ostvarivanje hrvatske suverenosti, a njezin objektivno slabiji položaj u odnosu na Ugarsku uzrokovao je česta kršenja Nagodbe na hrvatsku štetu. Ipak, i takav položaj Hrvatske koji joj je jamčilo vjekovno hrvatsko državno pravo bio je još više degradiran ulaskom u Kraljevinu SHS, u kojoj je njezina posebnost posve izbrisana, sve do političkog sporazuma hrvatske i srpske političke elite 1939. godine koji je našao stvarni izražaj u formiranju Banovine Hrvatske. Taj čin, iako Banovini Hrvatskoj nije dao državnost te je ona i dalje poput ostalih banovina bila tek upravna jedinica, ali sa širom

²⁷ Vidi Jovan Stefanović, *Ustavno pravo*, knjiga I, Školska knjiga, Zagreb, 1965, str. 614 i 615.

autonomijom, označio je unošenje elemenata federalizma u unitarnu i centralističku državu kao što je bila Kraljevina Jugoslavija.

Poslijeratna socijalistička Jugoslavija stvorila je federalistički koncept opterećen komunističkom ideologijom i unitarističkom politikom, u kojima suverena prava republika u federaciji, definiranih kao država, nisu mogla biti ostvarivana u onoj mjeri da se suprotstave saveznoj vlasti koja je bila dominantna. Tek je savezni Ustav iz 1974. godine označio afirmaciju državnosti i suverenosti republika kao federalnih jedinica, čime je hipotetski bio otvoren put njihovu izlasku iz federacije. Koliko je težak bio taj put svjedoči mukotrpan put od demokratskog političkog pokreta u Hrvatskoj s kraja 1960-ih godina u institucionalnim okvirima komunističkog sustava, koji je kulminirao 1971. godine, unitarističke državne represije u njegovu gušenju, donošenja novog saveznog i republičkih ustava 1974. godine, sve do prvih višestranačkih, demokratskih izbora 1990. i izlaska Slovenije i Hrvatske iz jugoslavenske federacije u raspadanju. Takav slijed pokušala je onemogućiti vojnim putem kroz savezna tijela velikosrpska unitaristička politika, no odlučan otpor Hrvatske u Domovinskom ratu te intervencija međunarodne zajednice doveli su do međunarodnog priznanja Republike Hrvatske i ostvarenja njezine pune suverenosti. Put do uključenja Hrvatske u Europsku uniju daleko je odmaknuo, pa prosuđivanje federalizma stoji pred Hrvatskom ponovno u funkciji zaštite njezinih interesa i suvereniteta i u takvoj nadnacionalnoj zajednici.

Prof. dr. sc. Siniša Rodin

HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA – PRIČA O DVA DISKURSA

Konstrukcija europskog identiteta

U nedavnom izlaganju Wojciech Sadurski¹ oslanja se na razlikovanje »stvarnog« i »pojmovnog« sukoba, koje je izvorno uveo Bernard Williams.² »Sukob je ‘stvaran’ kada izgledi neke druge skupine predstavljaju moguću opciju i za nas. To znači da je razumno uvjerljivo ili moguće da bismo mogli postati kao oni. Ovo ne znači samo usporedbu nas samih s kulturom ili identitetom kojemu, u stvarnom životu, ne bismo nikako mogli sličiti, već je riječ o tome da se sučeljavamo s nekom kulturom, što sa sobom nosi određene praktične implikacije.«³ Tako se i identitet neke zajednice konstruira nasuprot nekom drugom identitetu, ili kao dio nekog drugog identiteta. Na konstrukciju identiteta zajednice znatno utječe društveni diskurs kao zbir komunikacija određene skupine koje se odnose na same sebe i na druge društvene skupine s kojima dolaze u dodir.

Sadurski sugerira da se europski identitet konstruira nasuprot identitetu Sjedinjenih Država. Meni se čini da stvari treba gledati s

¹ *European Constitutional Identity*, paper presented at the VIII International Congress on European Constitutional Law in Regensburg on 23–24 June 2006. (not yet published).

² Bernard Williams, *The Truth in Relativism*, *Proceedings of the Aristotelian Society*, 75 (1974.–75.), 215–228, op. cit. Sadurski, *supra* note 1.

³ Sadurski, *supra* note 1 at p. 7. Govoreći o Europi Sadurski se oslanja na stvarni sukob između europskog identiteta i onog Sjedinjenih Država.

drugog motrišta. Europski identitet nalikuje podijeljenom identitetu izmišljenog Dr. Jekylla i g. Hydea, literarnog lika Roberta Louisa Stevensona. Ukoliko Europa treba ispuniti izvornu ideju Očeva utemeljitelja i očuvati Kontinentalni mir, njezin identitet ne može se konstruirati nasuprot nekom vanjskom identitetu, već mora biti u stvarnom sukobu sa svojom vlastitom tamnom stranom. Konstrukcija kontinentalnog mira ovisi o potiskivanju europske tamne strane, kako su to zamislili Očevi utemeljitelji.

Hoće li se europski identitet konstruirati nasuprot vlastitom neželjenom povijesnom identitetu, toj europskoj tamnoj strani, ili ne, uvelike ovisi o diskursu. Naravno, diskurs Europe 1950-ih godina 20. bitno se razlikuje od onoga s početka 21. stoljeća. Ali, ako su ciljevi Europe ostali isti, nužno je da, za razliku od zapleta gotičkog romana Mary Shelly⁴, Tvorac zadrži kontrolu nad Stvorenjem.

Moja je osnovna teza da je dominantni diskurs o Europskoj uniji u Hrvatskoj bitno različit od europskog diskursa o Europskoj uniji, što dovodi do različite konstrukcije hrvatskog i europskog identiteta. Takva različitost diskursa znatno otežava uključivanje Hrvatske u distributivne mehanizme Europske unije i maksimalizaciju korisnosti članstva.

U svom izlaganju najprije ću se osvrnuti na postojanje dvaju diskursa – europskog i nacionalnog koji postoje istodobno na europskom prostoru. Nakon toga, upozorit ću na činjenicu da se diskursi o Europi u Hrvatskoj i u Europskoj uniji razvijaju u različitim pravcima, upozoriti ću i na neke od posljedica takve divergencije. Na kraju ću iznijeti razloge koji su, po mojem shvaćanju, doveli do spomenute divergencije te upozoriti na opasnosti takva razvoja za europsku perspektivu Hrvatske.

Dva diskursa

Govoreći o dvama diskursima – europskom i nacionalnom – koji konstruiraju *stvarni sukob* u smislu u kojem ga je definirao Williams,

⁴ Mary Shelly, *Frankenstein*, 1816.

ne želim reći da je prvi prisutan isključivo u Europskoj uniji ili njezinim državama članicama, a drugi u Hrvatskoj. Upravo suprotno, oba su diskursa prisutna u istom prostoru i vremenu te je razlika ponajprije kvantitativne prirode. Utoliko, s vremena na vrijeme, u većoj ili manjoj mjeri, nacionalni diskursi definiraju europski identitet koji se konstruira njima nasuprot. Ustvari, polazeći od pozicije Paula Feyerabenda,⁵ nemoguće je prosuditi koji je od dva diskursa bolji, što i nije moj cilj. Moje se tvrdnje svode na konstataciju da u Europi i Hrvatskoj postoje, u najmanju ruku, dva diskursa, od kojih je jedan dominantan, a drugi ne.

Kada govorim o diskursu o Europi u Hrvatskoj mislim na različite komunikacije koje se odnose na Europsku uniju u politici, medijima, znanosti, dakle, u javnom životu općenito. Budući da javni diskurs pridonosi konstrukciji identiteta, postavlja se pitanje u kojem se smjeru on razvija: u smjeru europskog ili nacionalnog diskursa? Evo nekoliko primjera.

U Hrvatskoj se već duže vrijeme može čuti tvrdnja kako je Hrvatska uvijek bila dio Europe te nam stoga Europska unija nije potrebna, odnosno, ako nam je potrebna, nije potrebno ništa bitno mijenjati. Za razliku od tog shvaćanja, Europa se ne definira teritorijalno, već kroz zajedničke vrijednosti (sloboda, jednakost, ljudska prava).⁶ Prihvaćanje europskih vrijednosti postavljeno je na središnje mjesto, dok je teritorijalna pripadnost europskom kontinentu nužan, ali ne i dovoljan uvjet članstva u Europskoj uniji.⁷ Dalje, u Hrvatskoj je gotovo neprijeporna teza da Europska unija ograničava suverenost država članica, što u krajnjoj instanci dovodi do gubitka teško stečene državnosti. Ta je teza upravo suprotna dobro osviještenoj činjenici da Europska unija djeluje kroz države članice te je suverenost država članica preduvjet funkcioniranja EU. Stoga se suverenost država

⁵ Paul Feyerabend, *Science in a Free Society*, New Left Books, London 1978.

⁶ Usp. čl. 6 Ugovora o Europskoj uniji, O. J. C 325/11, »The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.«

⁷ Usp. čl. 49 Ugovora o Europskoj uniji O. J. C 325, »Any European State which respects the principles set out in Article 6(1) may apply to become a member of the Union.«

članica definira sposobnošću država članica da pridonose ostvarivanju zajedničkih ciljeva (mjesto za stolom). Pri tome koncept *summa potestas* propisan Čl. 2 Ustava RH uopće nije sporan, budući da Hrvatska može ispunjavati obveze članstva u Europskoj uniji isključivo ako su uvjeti propisani Čl. 2 Ustava ispunjeni.⁸ Treće, u Hrvatskoj je široko rasprostranjen strah od stranog kapitala koji se manifestira tvrdnjom da je u tijeku rasprodaja Hrvatske, strahom od stranih dobara – »jeftine i nekvalitetne uvozne robe« čiji je pristup tržištu potrebno spriječiti čak i zabranom rada nedjeljom, strahom od stranih radnika (nepoželjni radnici migranti, zakonske i faktične prepreke uzajamnom priznanju kvalifikacija) te strahom od usluga stranih pružatelja (potrebna je hrvatska banka, »hrvatska lisnica u hrvatskom džepu«). S druge strane, Europska unija definira se upravo četirima tržišnim slobodama koje određuju njezin ekonomski poredak – slobodom kretanja dobara, slobodom kretanja radnika, slobodom pružanja usluga i slobodom kretanja kapitala. Te se slobode imaju koristiti bez obzira na državne granice i bez diskriminacije s obzirom na državljanstvo.

Pogodovanje interesima koji se razumiju kao nacionalni predstavlja još jednu razliku. U Hrvatskoj je široko normativno prihvaćen, a društveno, u najmanju ruku toleriran, sustav društvenih privilegija koje su rezervirane isključivo za određene nacionalno definirane društvene skupine – hrvatske umjetnike koji imaju pravo na mirovinsko i zdravstveno osiguranje, hrvatske umirovljenike koji imaju pravo na subvencionirane mirovine, hrvatske branitelje čija djeca imaju pravo na izravan upis na sveučilište, izvan upisnih kvota, itd. Istodobno, europski se diskurs vrijednosno definira kroz isključenje diskriminacije, bilo po osnovi državljanstva, bilo u pogledu diskriminacije na tržištu.⁹

⁸ Primjerice, da bi postala dijelom carinske unije, Hrvatska mora osigurati potpunu kontrolu državnih granica. Na hrvatskim granicama, koje će biti vanjske granice Europske unije, potrebna je efikasna primjena državne vlasti. Ta vlast biti će, naravno, hrvatska državna vlast. Ako Hrvatska ne bi mogla ostvarivati kontrolu nad svojim teritorijem kako propisuje čl. 2 Ustava, ne bi mogla postati članicom Europske unije.

⁹ Vidi npr. presudu Europskog suda od 7. srpnja 2005. u predmetu C-147/03, *Commission v. Austria*, gdje je Komisija odlučila da je Austrija povrijedila Čl. 12, 149 i 150 Ugo-

Divergencija diskursa i njene posljedice

Gore navedeni primjeri svjedoče o divergenciji hrvatskog i europskog diskursa na ključnim točkama stvaranja europskog identiteta – suverenost – tržišne slobode – zabrana diskriminacije, što ima određene posljedice.

Vjerojatno najlakše uočljiva posljedica opisane divergencije je fenomen koji nazivam **semantičkom disonancom**. U različitim, nezavisnim diskursima isto nazivlje poprima različito značenje i međusobna komunikacija postaje otežana. Govorimo istim jezikom o različitim stvarima i ne razumijemo se.

Drugo, razdvojenost diskursa utječe na **različitu konstrukciju identiteta**. Hrvatski identitet ne konstruira se nasuprot negativnim povijesnim iskustvima, već nasuprot europskom identitetu, i ne kao njegov sastavni dio. Pri tome se određene društvene pojave i moralni standardi prikazuju kao »uvezeni iz Europe« i suprotstavljaju vrijednostima koje se razumiju kao »vrijednosti hrvatskog društva«. Primjera je mnogo, te je dovoljno istaknuti odnos prema tržišnim slobodama, obitelji, seksualnim manjinama, strancima, pluralizmu, itd. Za razliku od hrvatskog identiteta, europski identitet konstruira se nasuprot neželjenim povijesnim iskustvima nacizma i komunizma, a ne nasuprot identitetu država članica. Stoga je europski identitet dodana vrijednost identitetu država članica. Kao očite primjere možemo istaknuti koncept europskog građanstva (*European citizenship*)¹⁰ i zaštitu subjektivnih prava neposredno temeljem prava zajednice.

Treća posljedica može se opisati kao **institucionalna impotencija**. Hrvatske institucije ostaju ili postaju nesposobne formirati politike koje bi mogle sudjelovati u ostvarivanju europskih ciljeva. Politički sustav i njegove institucije nisu sposobne proizvesti racionalne odluke,¹¹ što se manifestira kao »kriza pravosuđa«, »sporost državne uprave«, »korupcija«. Rečeno nije ograničeno na političke i državne

vora o EZ stoga što nije omogućila da državljani drugih država članica imaju pristup austrijskom sveučilišnom obrazovanju pod istim uvjetima kao i austrijski državljani.

¹⁰ Čl. 17 i 18 Ugovora o Europskoj zajednici, O. J. C 325.

¹¹ J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Staatkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt a/M, 1973.

institucije, već je kapilarno prisutno u brojnim područjima društvenog života. Budući da ne mogu anticipirati europski prihvatljive ishode svog djelovanja, kada i djeluju, institucije često proizvode disparatne učinke, što se zapaža kao fenomen donošenja zakona koji se ubrzo opozivaju jer su suprotni pravu EU. Nedavni primjer nalazimo u predlaganju i brzom povlačenju iz zakonodavnog postupka zakona o gradnji rukometnih dvorana koji je evidentno suprotan pravilima Europske zajednice o državnim nabavama. Na razini podzakonskih akata primjera je također mnogo, a navodimo tek primjer očito diskriminatorne naredbe o visini naknade za registraciju brodica.¹²

Nadalje, nedovoljna dubina društvene penetracije europskih tema dovodi do **socijalne diferencijacije** na manjinu koja sudjeluje u europskom diskursu koristeći se dostupnim resursima i većinu koja je isključena. To dovodi do nezadovoljstva socijalno isključenih i tihe opstrukcije europski usmjerenih reformi. Općenito, raste otpor modernizaciji. Istodobno, zapostavljanje europskih tema perpetuira isključenost iz europskog diskursa. Kao primjer je moguće navesti široku isključenost hrvatskih građana iz ustavne debate o budućnosti Europske unije, potpuno odsustvo rasprave o iznimno važnoj Direktivi o uslugama,¹³ debate o proširenju, gdje je propušteno jedinstveno iskustvo zajedničkih pregovora s drugim srednjoeuropskim državama. Cijena činjenice da Hrvatska u Europsku uniju ide sama urodila je isključenjem iz diskursa o proširenju koji je postao dominantan u državama nove demokracije u Srednjoj Europi.

Kako objasniti divergenciju diskursa?

Divergenciju diskursa o Europi u hrvatskom javnom diskursu moguće je objasniti na nekoliko načina.

¹² Naredba o visini naknade za upis broda, jahte i brodice u upisnik brodova, odnosno jahti i očevidnik brodica, Narodne novine, br. 41 od 30. III. 2005., te 4. Naredba o izmjeni i dopuni Naredbe o visini naknade za upis broda, jahte i brodice u Upisnik brodova, odnosno jahti i očevidnik brodica, Narodne novine, br. 24 od 1. III. 2006.

¹³ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market.

Kao prvo, čini mi se produktivnom usporedba s Velikom Britanijom koja je u relativno dugom razdoblju nakon Drugog svjetskog rata štitila svoju industriju od kompetitivnih pritisaka. To je bilo moguće zbog sprege politike i kapitala koja je rezultirala iz statusa Velike Britanije kao »sile pobjednice« u Drugome svjetskom ratu.¹⁴ Zahvaljujući takvoj sprezi, tradicionalne industrijske grane uspjele su preživjeti zbog političke zaštite, a usprkos svojoj nekompetitivnosti na europskom tržištu, što je dovelo do općeg gospodarskog zaostajanja.

Slično Velikoj Britaniji, Hrvatska je također pobijedila u ratu za neovisnost i nastavila štititi nekompetitivnu industriju, bez obzira je li privatizirana poput prehrambene, ili je ostala u državnim rukama, poput brodogradnje. Umjesto da se podvrgnu kompetitivnim pritiscima i restrukturiraju, čitave industrijske grane potražile su zaštitu političkih elita, koje, za razliku od onih u nekim drugim postkomunističkim državama, nisu bile delegitimirane, već su stekle novi, na nacionalnoj pomirbi učvršćenom ratnom pobjedom izgrađen, legitimitet. Drugim riječima, proces pretvorbe i privatizacije proveden je u aranžmanu stare društvene elite, koja se djelomično sama preobrazila u *nouveau riches*, a djelomično ušla s njima u interesne aranžmane. Tako je stara politička elita, okrijepljena novim pobjedničkim legitimitetom zaštitila »nacionalni« kapital od internacionalizacije, odnosno od prihvaćanja europskih postulata slobodnog tržišta.¹⁵

Kako sam naglasio ranije, jedan od glavnih problema koji otežava integraciju Hrvatske u europsku maticu je taj da se hrvatski identitet ne konstruira nasuprot lošim povijesnim iskustvima nacizma i komunizma, već nasuprot europskom identitetu, te da se zbog toga europski standardi ne shvaćaju kao autohtoni hrvatski standardi, već kao nešto što se »nameće« izvana.

Osim što, sama po sebi, udaljava hrvatski diskurs o Europi od europskoga, konstrukcija hrvatskog identiteta nasuprot europskom

¹⁴ Neil Rollings, *British Industry and European Integration 1961–1973: From First Application to Final Membership*, 27 *Business and Economic History*, 2 (1998.) 444.

¹⁵ Saborski zastupnik Neven Mimica u svom izlaganju od 17. veljače upozorio je na sporost usklađivanja hrvatskog prava s pravnom stečevinom EU, te je konstatirao da bi tim tempom hrvatsko pravo moglo biti usklađeno s europskim tek 2019. godine.

identitetu, s obzirom na negativna povijesna iskustva otežava i odlučujuće utječe na uvjete reprodukcije društvene elite. U Hrvatskoj smjena generacija nije provedena, ili je provedena pod odlučujućim utjecajem starih društvenih elita koje su same odredile svoje nasljednike. Primjere nalazimo u političkim strankama, na javnoj TV, u pravosuđu, znanosti i obrazovanju. Takvi uvjeti tranzicije nisu proizvod slučajnosti, već regulatorne politike. Primjerice, Zakon o sudovima propisuje da za suca županijskoga suda, Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske i Upravnog suda Republike Hrvatske može biti imenovana osoba koja je radila kao pravosudni dužnosnik najmanje 8 godina, ili je bila sudski savjetnik, odvjetnik, javni bilježnik, javnobilježnički prisjednik ili sveučilišni profesor, odnosno docent pravnih znanosti najmanje 12 godina nakon položenoga pravosudnog ispita, odnosno osoba koja je radila na drugim pravnim poslovima najmanje 12 godina nakon položenoga pravosudnog ispita. Za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske može biti imenovana osoba koja je najmanje 15 godina radila kao pravosudni dužnosnik ili isto toliko godina bila odvjetnik ili javni bilježnik.¹⁶

U državnoj upravi, zakonima je omogućena integracija stare upravne elite. Tako, primjerice čl. 93. Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti od 4. listopada 1994. propisuje da se državnog službenika može »osloboditi obveze polaganja državnog stručnog ispita, ako u odgovarajućoj struci ima najmanje 10 godina radnoga staža, ako posebnim zakonom nije što drugo određeno.« Ova odredba omogućila je da »stari kadar« zaposlen 1984. godine nastavi raditi u državnoj upravi bez polaganja stručnog ispita.

Istodobno je integracija nadolazeće generacije mladih, u Europskoj uniji obrazovanih stručnjaka, otežana strogim propisima o nostrifikaciji, kasnije, o priznavanju inozemnih visokoškolskih kvalifikacija. Učinak primjene Zakona o priznavanju inozemnih

¹⁶ Zakon o sudovima, čl. 75, Narodne novine, br. 150 od 21. XII. 2005.

obrazovnih kvalifikacija¹⁷ zajedno s učincima Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju¹⁸ je takav da su studenti koji su završili magistarski studij u Europskoj uniji po pravima izjednačeni sa studentima koji su završili četverogodišnji sveučilišni studij u Hrvatskoj i drugim državama nastalim na području bivše SFRJ. Takva politika destimulira odlazak studenata na studij u inozemstvo, kao i njihovu integraciju u profesionalni život nakon povratka, budući da je diploma najuglednijih sveučilišta u Europi formalno izjednačena s diplomom bilo kojeg sveučilišta bivše SFRJ.

Ukratko, iz gore iznesenih razloga, u Hrvatskoj je, ionako potisnut, Europski diskurs dodatno prigušen ili pogrešno akcentuiran kroz ne-reformirane institucije. Kao primjer pogrešne akcentuacije moguće je navesti formiranje percepcije o Europi kroz diskurs o Sudu za ratne zločine u Den Haagu, umjesto kroz diskurs o proširenju Unije, europskim vrijednostima i institucijama, ustavnom ugovoru, radu zajedničkih institucija, europskim projektima. Na taj se način stvara negativna percepcija europskog identiteta kao suprotstavljenog hrvatskome. Istodobno se nacionalni diskurs, koji se u europskom kontekstu potiskuje, pogrešno prezentira ili shvaća kao konstitutivni dio europskog identiteta. Upravo suprotno, granični spor sa Slovenijom ili pitanje *esula* i zločina nad civilnim stanovništvom u odnosima s Italijom nisu dio europskog identiteta, već predstavljaju njegovu tamnu stranu nasuprot kojoj se europski identitet konstruira.

Zaključak

Prvi val tranzicije hrvatskog društva nije se odvijao u uvjetima europskog diskursa te stoga nije rezultirao europeizacijom institucija i društva u cjelini. Generacijska smjena je tek djelomično i sporadično provedena na način koji omogućuje funkcionalnu integraciju u procese

¹⁷ Narodne novine, br. 158 od 7. X. 2003., s izmjenama i dopunama koje je prihvatio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, br. 138 od 20. XII. 2006.

¹⁸ Narodne novine, br. 123 od 31. VII. 2003., s izmjenama i dopunama.

koji se odvijaju u okvirima Europske unije, a dominantno i pretežito pod uvjetima koje su diktirale komunističke i postkomunističke hrvatske elite. Smjena generacija je dovršena, ali nije dovela do europeizacije institucija, već do perpetuiranja od prije postojećega diskursa.

U takvim okolnostima nije glavno pitanje kada će se Hrvatska pridružiti EU, već hoće li hrvatsko društvo u trenutku stupanja u punopravno članstvo biti sposobno uključiti se u europski *mainstream* diskurs i na taj način maksimalizirati korisnost članstva. Ta sposobnost u ovom trenutku ne postoji, a ukoliko se do pristupanja u članstvo EU ne razvije, mogućnost sudjelovanja u koristima članstva biti će umanjena, što će dovesti do frustracije članstvom i veće socijalne isključenosti onih društvenih skupina koje u takvoj distribuciji neće sudjelovati. Budući da se redistributivni učinci izglednog članstva u EU počinju uvelike manifestirati u pretpristupnom razdoblju, nije isključeno masovno izjašnjavanje hrvatskih građana protiv članstva.

HRVATSKI EKONOMSKI INTERESI

Imam rijetku privilegiju govoriti u završnom dijelu današnje rasprave, slušati sve ove aspekte koji su povremeno bili izričito iskričavi, povremeno briljantni u analizi i ocjeni. To me podsjetilo na rečenicu kad sam u jednoj prigodi bio domaćin visokom japanskom gostu koji je rekao: znate, mi u Japanu smo beskrajno ponosni na svoju prošlost i potpuno usmjereni na svoju budućnost. Ta rečenica je sjajna, jer iznimno dobro pogađa ovo što nas je danas okupilo, jer ovdje ima zaista i sudionika koji su zajedno s akademikom Supekom, upravo u ovim prostorima, raspravljali tih 1970-ih godina: koji je to put, što znače amandmani, što znači Hrvatska u tom kontekstu: ta rasprava produžila se u raznim vremenima. Kad kažem u raznim vremenima, zanimljivo je reći da su zapravo 1970-ih godina rasprave bile usmjerene prema tome kako zaštititi i legitimizirati hrvatske ekonomske interese. Iz tog vremena postoji i dokumentacija o tome kako izaći na kraj u jednoj zajednici ili iz te zajednice. Zanimljivo je da je drugo razdoblje, nakon 1990-e godine, koje je imalo dobrim dijelom korijene upravo u događanju 1970-ih, bilo razdoblje u kojemu da ste stavili na referendum želite li ući u Europsku uniju, sjetite se onih rečenica »Europa zdaj, Europa odmah itd.«, da bi vjerojatno, gotovo plebiscitarno, imali opredjeljenje ukupne javnosti za Europu. Prema tome, proces osamostaljenja koji je zapravo vodio nekim drugim ciljevima. I u tom kontekstu, naravno, postavlja se pitanje što to danas znači, jer uvijek ono što znači danas mora crpsti mudrost iz vremena koje je iza nas, ali isto tako, voditi računa o okolnostima zbog kojih smo tu. Kada govorim o okolnostima, Eu-

ropska unija, kao što je ovdje nekoliko puta rečeno, nastala je ponajprije radi zaštite i promocije onih koji su je osnivali; prema tome, nastala je kao ekonomska zajednica i kao svijest tih članica o tome što znači Europa u svijetu danas. Jer Europska unija, o kojoj je danas rečeno puno lijepih i respektabilnih riječi, ipak čini tek 70% BDP-a SAD-a. Istodobno, Japan, Kina i Koreja, samo te tri države, čine oko 80% vrijednosti europskoga BDP-a, i ukoliko im dodate Singapur, Hong Kong itd., dobit ćete ravnotežu. Prema tome, u Europskoj uniji postoji duboka svijest, i to je onaj amalgam koji članice drži zajedno, da ukoliko hoće biti konkurentski sposobne, ukoliko se hoće nositi s jedne strane sa Sjevernom Amerikom, a s druge strane s Dalekim istokom, da su jednostavno upućene na sebe i da moraju potražiti jedan prag zajedništva. Naravno, unutar tog zajedništva, kad razgovarate s visokim predstavnicima Europske unije, sve je teže naći način kojim taj prag upravljivosti osigurati i mehanizme kojima taj konvoj može putovati. Kad kažem konvoj, uzmite samo usporedbu sa SAD-om gdje se vodi jedna zajednička ekonomska politika, znači gdje postoji jedna valuta kao izraz monetarne politike, ali gdje je fiskalna politika visoko harmonizirana. U Europskoj uniji imate potpuno različite fiskalne politike, porezne sustave koji proizlaze iz logike ekonomskog modela i socijalnih prava i naravno da je u takvoj situaciji znatno teže voditi jednu konzistentnu ukupnu ekonomsku politiku, i u krajnjoj liniji, ostvarivati stope rasta koje ostvaruju ove druge dvije i te kako relevantne gospodarske cjeline. I mislim da je ovdje iznimno dobro rečena još jedna bitna tendencija koja se događa, a to je pritisak globalizacije ne samo na Europsku uniju, nego i na ova druga dva pola razvoja. Globalizacija, koja je ispočetka na krilima jedne neoliberalne politike rušila nacionalne granice i otvarala jedan potpuno gospodarski slobodan prostor, danas ima potpuno obratan trend. Danas globalizacija, s opasnostima koje nosi, ponovno jača ulogu nacionalnih država koje se pojavljuju kao zaštitnice interesa socijalne i političke sigurnosti, a sve više osiguranja resursa, od energije pa do drugih roba i do radnih mjesta, i preko radnih mjesta do socijalne sigurnosti. Da zaključim: ovo je uvod u ono što je ovdje napravljeno danas, u jednu suvislu raspravu koju bi Hrvatska morala

voditi oko svoje nedavne prošlosti i današnjeg pozicioniranja, ali iznad svega smjer kojim želi ići dalje i, naravno, kao i sve ove ostale države o kojima govorimo, pronaći optimalni model svoga bivanja u toj ipak neminovnoj Europskoj uniji.

Dario Čepo

ELEMENTI FEDERALNOG NAČELA INTEGRACIJE EUROPSKE UNIJE

SAŽETAK:

Cilj je ovoga rada prikazati federalizam kao jedan od elemenata integrativnog procesa na razini Europske unije. Uz to želi se pokazati da je upravo federalno načelo ujedinjavanja država europskoga kontinenta snažno poticano unutarnjim promjenama i reformama djelovanja europskih institucija, unatoč protivljenjima niza aktera. Želi se, također, pokazati da su dva uvjeta koja su značajnije potaknula federalno integriranje proizašla upravo iz same Unije. Riječ je, prije svega, o uvođenju postupka glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću ministara, koje je dovelo do ukidanja konsenzualnog modela donošenja odluka u nizu relevantnih pitanja. Onemogućavanjem veto djelovanja državama članicama, došlo je do povećanja demokratskog vakuuma unutar Zajednice/Unije, jer su nacionalni parlamenti, kao predstavnici građana, izgubili mogućnost nadzora smjera europskog razvitka, ali i utjecanja na proces donošenja odluka na europskoj razini, putem predstavnika izvršnih tijela vlasti koji su djelovali u Vijeću ministara. Opasnost od povećanja demokratskog deficita nagnala je predstavnike država članica na jačanje uloge koju u procesu europske integracije ima Europski parlament. Uz kvalificirano glasovanje, jačanje ovlasti Europskoga parlamenta drugi je uvjet koji je doveo do jačanja federalnog načela integriranja.

Europska je unija *sui generis* organizacija koja se zbog svojega jedinstvenoga povijesnog razvitka ne može uspoređivati niti s jednim drugim političkim entitetom. Ona je mnogo više od međunarodne organizacije unutar koje suverene države, bez prepuštanja svojih suverenih ovlasti, surađuju na poboljšanju pojedinih *policy* aspekata. S druge strane, ona nije ni složena država zasnovana na principu podjele vlasti između savezne razine i federalnih jedinica. Upravo činjenica da Europska unija počiva na manje ili više balansiranoj odnosu intergovernmentalističkih i supranacionalnih aspekata djelovanja upućuje na njezin jedinstven položaj.

Od početaka europske poslijeratne suradnje niz aktera, od država, predstavnika vlada i nevladinih organizacija, do vodećih političkih mislilaca, poticao je veće približavanje država Europe i provođenje sve većega broja politika putem zajedničkih tijela na nadnacionalnoj razini. Zagovornici snažnije federalizacije Europske unije smatrali su kako se jedino na taj način mogu ojačati pozicije Europe u odnosu na ostale svjetske sile, a pod pritiskom niza globalnih trendova, od sve snažnijeg procesa ekonomske liberalizacije, prijetnji globalnoga terorizma, koji je zamijenio hladnoratovske napetosti dviju svjetskih supersila, do uspješnije borbe s ilegalnom imigracijom i smanjenja razvojnih nejednakosti između država Europe.

Kritičari takvoga razvojnog puta smatrali su kako on, na nedopušten način, krši osnovne principe utemeljenosti država, ograničavajući njihov suverenitet na nizu polja i smanjujući manevarski prostor vladama pri provođenju određenih politika. Zato su mnoge države članice Zajednice/Unije te velik broj pojedinaca zahtijevali da se zajedničko djelovanje uspostavi na načelima suradnje putem principa jednakosti, koji se očitovao u jednoglasnom donošenju relevantnih odluka, kako se načelo suverenosti država na unutarnjem polju ne bi dovelo u pitanje. Intergovernmentalističko načelo, posebno učvršćeno jačanjem položaja Vijeća Europske unije te utemeljenjem Europskoga vijeća (u Jedinstvenom europskom aktu iz 1986. godine), dugi je niz godina sprječavao značajniji razvoj Europske zajednice. Tek je odlukom o uvođenju glasanja kvalificiranom većinom, kako bi se

ubrzalo uvođenje zajedničkoga tržišta, došlo do slabljenja intergovernmentalističkoga načela donošenja odluka među državama članicama. Taj je trenutak označio i značajnije jačanje ideje federalnoga razvoja Europe, iako tim imenom nije nikada nazvan, zbog njegove simboličke težine i otpora niza aktera.

Može se tvrditi, dakle, da su dva uvjeta dovela do napretka u jačanju federalnoga ili nadnacionalnog načela u integracijskom procesu europskih država. Prije spomenuto načelo kvalificiranoga glasovanja u Vijeću Europske unije posljedica je želje za bržom i snažnijom ekonomskom integracijom, dok je drugo, u obliku jačanja zakonodavnih i nadzornih ovlasti Europskoga parlamenta bilo posljedica straha od povećanja demokratskoga deficita nakon drastičnog smanjenja uporabe načela jednoglasnosti u djelovanju Vijeća.

Teorije europskoga integriranja

Funkcionalistička teorija integriranja

Ideji ujedinjenja europskih država od početka se prilazilo s različitih polazišta. Niz teorijskih pravaca podupirao je sasvim suprotstavljene teorijske osnove stvaranja Europske unije, a najznačajniji od njih su funkcionalizam i federalizam. Funkcionalistički teoretičari, čije su teorijske osnove proizašle iz klasične filozofije liberalne ekonomije i njezine ideje vodilje da su razmjena i materijalni napredak izravno suprotstavljeni ratu te će ga stoga i spriječiti, smatrali su da je najbolji način održanja mira i sprječavanja daljnjih sukoba između europskih država slabljenje položaja nacionalnih država i ograničavanje njihovih suverenih ovlasti. To se, prema njima, moglo postići jedino koncentriranjem na međunarodnoj suradnji na tehničkim, stručnim i ekonomskim poljima, izbjegavajući sve kontroverzne teme.

Pretpostavka pobornika funkcionalističkog ujedinjenja bila je da će međunarodne organizacije biti uspješnije u rješavanju ekonomskih problema i tehničkih kompleksnosti koji proizlaze iz sve razvijenijeg

i povezanijeg svijeta, nego što bi to samostalno mogle činiti pojedine države. Jednom kad razina rješavanja tih problema dostigne kritičnu točku, u kojoj će biti vidljivo da i određena društvena pitanja međunarodna organizacija rješava bolje od nacionalnih država, ona će dobiti i značajnu podršku društvenih aktera (radnika, poslodavaca, ekologa, studenata), što će dovesti do daljnjeg slabljenja moći nacionalnih država. Slabljenjem nacionalne države došlo bi, pak, do rušenja sustava ravnoteže snaga na kojima je dugo vremena počivao odnos među europskim silama, a naglasak bi se prebacio na sustav čije jedinice nisu primarno teritorijalno određene, već se temelje na tehnokratskim i funkcionalnim subjektima (Eilstrup-Sangiovanni, 2006., 24)¹.

Federalistička teorija integriranja

Iako je ovaj teorijski pravac najizravnije povezan s idejom izgradnje poredaka na nadnacionalnim temeljima, on je u svojoj osnovi utemeljen više na političkom aktivizmu nego na strogom teoretskom promišljanju. Niz je federalističkih teoretičara i zagovornika federalističke ideje integriranja nastojao praktičnim djelovanjem, bilo pisanjem federalnih ustava, osnivanjem nadnacionalnih pokreta ili poticanjem međunacionalne suradnje, legitimirati ideju federalnog integriranja nacionalnih država.² Federalistička teorija integriranja temelji se na trima značajnim odrednicama, koje su formirane na temelju djelovanja političkih filozofa i teoretičara, od razdoblja prosvjetiteljstva sve do suvremenih proučavanja postojećih federacija. Federalizam se, kao prvo, temelji na podjeli vlasti između dviju ili više razina, čime dolazi i do podjele nadležnosti u određenim poljima djelovanja. Kao drugo, središnja savezna vlast svoje djelovanje vrši

¹ Funkcionalistička se teorija temelji ponajviše na radu Davida Mitranya iz 1930-ih godina. O tome više u Eilstrup-Sangiovanni, 2006., 24–29.

² Za pregled najvažnijih ideja nekolicine teoretičara federalnog načela, poput grofa Cocudenhove-Kalergija, Phillipa Kerra ili Altiera Spinellija vidi Eilstrup-Sangiovanni, 2006., 18–24.

direktno putem i prema građanima, što ju razlikuje od konfederacije u kojoj središnju vlast biraju države članice. Kao treće, stvaranje središnje vlasti mora biti utemeljeno na slobodnoj volji pojedinaca i nacionalnih država da prepuste određene ovlasti djelovanja federaciji. Federalno načelo koje bi proizašlo iz rata ili nekog drugog oblika uporabe sile bilo bi stoga nemoguće (Eilstrup-Sangiovanni, 2006., 18).

Za federalističke je teoretičare prednost federalnog načina uređenja internacionalne organizacije u njezinoj mogućnosti sprječavanja novoga rata. Da bi se rat spriječio, a osigurao mir i napredak, potrebno je uspostaviti, procesom ustavotvornoga i zakonodavnog djelovanja, podjelu vlasti na nadnacionalnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. Kako bi se spriječio gomilanje vlasti i zlouporaba moći u takvoj nadnacionalnoj organizaciji potrebno je, uz poštivanje načela supsidijarnosti, raspršiti poluge u procesu donošenja odluka na veći broj aktera i u više centara, koji bi potom djelovali prema principu *checks and balances*. Kako osigurati takav novi oblik udruživanja, glavna je razdjelnica unutar federalističke teorije. Klasični teoretičari federalizma najboljim korakom u uspostavi federalnog načela smatraju brzo donošenje ustavotvornog akta, svojevrsnu ustavnu revoluciju koju provode političke elite, a koja se temelji na formalnim pravilima. Za razliku od ideje provođenja procesa od vrha prema dolje (*top-down process*), niz drugih teoretičara, predvođenih Altierom Spinellijem, smatra da se federalno utemeljenje internacionalne organizacije doista mora provesti na revolucionarnim načelima, ali u klasičnom smislu revolucije, kao pokreta kojeg nose i provode široki slojevi građanstva. Za tu je ideju važno postojanje širokoga narodnog pokreta koji bi od političkih elita zahtijevao prenošenje dijela suverenih ovlasti na zajedničko tijelo višega ranga. Jedino stvaranjem putem narodnoga pristanka, smatraju zagovornici takva pristupa, federalna vlast može tvrditi da ima legitimnost djelovanja.

Osim tih dviju ideja, postoji i treći pravac mišljenja, tzv. funkcionalno-federalna ideja koju je najbolje oslikao Jean Monnet, vodeći ideolog stvaranja zajednice europskih država. Vodeća je ideja funkcionalnog federalizma u tome da se na političku integraciju gleda kao na rezultat postupnih prilagodbi nacionalnih institucija, bez radikalnog

ograničavanja nacionalne suverenosti država članica. Taj proces, unatoč razmjerno sporom provođenju, i dalje ostaje elementom ustavotvornog djelovanja političkih elita; trijumfirao je prilikom stvaranja Europske zajednice za ugljen i čelik, a poglavito nakon propasti ideje stvaranja Europske obrambene zajednice i Europske političke zajednice (Eilstrup-Sangiovanni, 2006., 20).

Kritike funkcionalističkog i federalnog načela integriranja

Za federaliste je ideja sektorske, neteritorijalne integracije potpuno nepojmljiva, jer nije moguće ujedinjenje ekonomskoga, društvenog, obrazovnoga, znanstvenog ili bilo kojeg drugog sektora na međunarodnoj razini bez prethodne izgradnje zajedničke demokratske vlasti koja bi nadzirala i usmjeravala takvu suradnju. Uz to su teoretičari federalizma kritizirali funkcionalističku ideju integriranja i njezinu tvrdnju da društvene i ekonomske promjene mogu dovesti do uspostave političkoga jedinstva (Eilstrup-Sangiovanni, 2006., 21). Za federaliste je političko jedinstvo država u nekoj internacionalnoj organizaciji preduvjet uspostave bilo kakve promjene na društvenom ili ekonomskom planu.

Funkcionalistički su teoretičari imali, ipak, mnogo više prigovora na ideje federalističke škole europskog integriranja iz nekoliko razloga. Kao prvo, odbacivali su utopijsku ideju mira koju će donijeti jedna naddržavna federacija (bilo europska ili svjetska). Suvremene federacije poput Njemačke ili Švicarske, unatoč jezičnim, etničkim i kulturno-religijskim razlikama, bile su, za funkcionalističke kritičare federalizma, primjeri nacionalnih federacija utemeljenih na zbližavajućim elementima zajedničke povijesti i međusobne odanosti. Stoga se njihov nastanak i razvitak ne bi mogao preslikati na širu zajednicu zbog njezine iznimne kompleksnosti i mnoštva razlika. Kao drugo, funkcionalisti su se protivili zakonodavnom djelovanju na međunarodnome polju, smatrajući da je rješavanje društvenih i ekonomskih problema bolje provesti putem upravljanja, dakle administrativnog djelovanja, nego putem donošenja formalne, stroge legislature.

Najvažnija zamjerka funkcionalista federalnoj teoriji integriranja jest činjenica da ona ne bi spriječila nove sukobe, čak i ako bi došlo do stvaranja svjetske federacije. S obzirom da bi sve odluke trebalo donositi u izrazito politiziranom procesu te da bi se te odluke morale provoditi na područjima s različitom razinom društvenoga, ekonomskoga i kulturnog razvitka, djelovanje na federalnoj razini temeljilo bi se više na sukobu, nego na suradnji. Suradnja je za funkcionaliste kamen temeljac za izgradnju podrške među vodećim društvenim akterima, a najlakše ju je postići ako se nadnacionalna organizacija i njezine institucije bave nekontroverznim aspektima djelovanja, poglavito na tehničkom i ekonomskom polju (Eilstrup-Sangiovanni, 2006., 27). Na taj se način ne bi stvarale teritorijalne jedinice, bilo na regionalnoj ili globalnoj razini, već strogo funkcionalne zajednice koje bi ujedinjavale određene sektore (poput željeznica, energije ili telekomunikacija), poboljšavajući ujedno socio-ekonomsku sliku pojedinaca.

Načelo kvalificiranoga glasovanja

Tijelo Europske unije u kojem je objedinjeno najviše političke moći, kako zakonodavne tako i izvršne, upravo je Vijeće ministara, odnosno Vijeće Europske unije³. U njemu se nalaze predstavnici država članica Europske unije, ministri u nacionalnim i regionalnim vladama⁴ (ukoliko je riječ o saveznoj državi u kojoj je određeno *policy* polje o kojem Vijeće ministara raspravlja u djelokrugu federalnih jedinica).

³ Nikako ga se ne smije zamijeniti s Europskim vijećem, koje nije jedna od temeljnih institucija uspostavljenih Pariškim ili Rimskim ugovorima, a predstavlja skup šefova država ili vlada koji se sastaju nekoliko dana godišnje kako bi razriješili najznačajnije institucionalne i političke probleme te postavljanjem dugoročnih ciljeva usmjeravali daljnji proces europskog integriranja. Ne smije ga se, također, zamijeniti s Vijećem Europe, kao zasebnom organizacijom uspostavljenom 1949. godine radi zaštite ljudskih prava na europskom kontinentu.

⁴ Ukoliko se u Vijeću ministara, na primjer, sastaju ministri obrazovanja država članica, Njemačka i Belgija bit će predstavljene pokrajinskim ministrima zaduženima za obrazovanje, jer je pitanje školstva u ingerenciji regionalnih vlada. Broj glasova potrebnih za glasovanje kvalificiranom većinom, unatoč većem broju predstavnika iz jedne države, ostaje jednak, ne dijeli se niti povećava.

Ugovorom o uspostavljanju Europske zajednice za ugljen i čelik uspostavljeno je nadnacionalno tijelo, Visoka vlast, s točno određenim, ali značajnim ovlastima, koje su u nekim pogledima bile snažnije i od ovlasti Vijeća ministara. Kako bi spriječili prirodnu želju tog tijela za jačanjem svojih ovlasti putem poticanja daljnjeg integrativnog procesa, predstavnici država članica, pod vodstvom francuskoga predsjednika Charlesa de Gaullea, Rimskim su ugovorima dali znatno snažnije ovlasti Vijeću ministara, nauštrb ovlasti Europske komisije. Ugovorom o sjedinjenju institucija iz 1965. godine došlo je do ujedinjenja Visoke vlasti i Europske komisije, no i tim je ugovorom ojačan položaj Vijeća ministara i učvršćena njegova vodeća uloga u procesu budućeg razvoja Europske zajednice. Na taj su način vlade država članica, zabrinute mogućnošću gubitka suvereniteta na sve većem broju *policy* polja, usporile supranacionalne tendencije europskog razvitka i potvrdile primat intergovernmentalističkog načina donošenja odluka.

U prvim godinama postojanja triju zajednica, Vijeće je ministara odluke donosilo principom jednoglasnosti. Sva su pitanja od zajedničkog interesa trebala biti prihvatljiva svim državama članicama prije nego su mogla biti usvojena i pretvorena u nadnacionalnu regulativu. Obranom tog principa predstavnici država članica branili su i vlastite nacionalne interese, ponekad nauštrb funkcionalnijeg i bržeg djelovanja na europskoj razini.

Odluka da se krene u stvaranje zajedničkog unutarnjeg tržišta za poljoprivredna i industrijska dobra, a u dogledno razdoblje i za usluge, pokazala se prekretnicom u načinu na koji je Vijeće ministara dolazilo do obvezujućih odluka. Jasnim naglašavanjem da je stvaranje harmoniziranog i potpuno integriranog unutarnjeg tržišta, bez ograničenja, nacionalnih intervencija ili blokada od ključne važnosti za prosperitet građana i jačanje položaja Europe u odnosu na druge ekonomske sile svijeta, dovedeno je u pitanje dotadašnje djelovanje Vijeća ministara. Da bi se spriječile eventualne blokade procesa ekonomske integracije od strane pojedinih država članica zabrinutih (najčešće kratkotrajnim) posljedicama gubitka potpunog suvereniteta u određenim poljima ekonomske politike, europski su ministri odlučili uvesti glasovanje

kvalificiranom većinom za usvajanje određenih, poglavito tehničkih odluka koje je predlagala Europska komisija (Nugent, 2006., 49).

Dok je važio proces donošenja odluka konsenzusom, svaka je država članica imala jedan glas i apsolutno pravo veta na sva predviđena pitanja. Uvođenjem postupka glasovanja kvalificiranom većinom, jednakost u broju glasova više nije mogla biti primjenjiva jer bi time velike države, poglavito Njemačka i Francuska, bile uvelike zakinite, dok bi manje države, a klasičan je primjer Luksemburg, imale natprosječnu mogućnost blokiranja određenih pitanja stvaranjem veto grupa. Kako bi navele veće države da pristanu na izmjene u načinu donošenja odluka, i kako bi taj proces bio što demokratskiji, države članice Europske zajednice započele su pregovore oko broja glasova pojedine države (tzv. vaganje glasova). Proces je bio iznimno dugotrajan, s mnoštvom kompromisa, pritisaka i popuštanja, a današnji rezultat pokazuje da su neke države, zbog niza okolnosti, u mnogo povoljnijem položaju nego druge. Riječ je prije svega o najmanjim državama (Luksemburgu i Malti), koje unatoč iznimno malom broju stanovnika (oko 400 000) imaju natprosječno velik broj glasova u Vijeću ministara (4). Najlošije su prošle velike države, poglavito Njemačka, koja s više od 82 milijuna stanovnika ima 29 glasova u Vijeću, kao i Francuska, Italija i Velika Britanija, od kojih svaka ima oko 50 milijuna stanovnika. Španjolska i Poljska, pak, prošle su natprosječno dobro, jer unatoč upola manjem broju stanovnika od Njemačke (oko 40 milijuna), imaju 27 glasova u Vijeću ministara (Dinan, 2005., 255). Stoga valja zaključiti kako proces vaganja glasova među državama nije slijedio logiku razmjernosti u odnosu na broj stanovnika, već je bio rezultat intergovernmentalističkog pogađanja država članica.

Uvođenje postupka glasovanja kvalificiranom većinom i njegovo širenje na sve veći broj polja u susljednim ugovorima zanimljiv je zbog druge posljedice. Dok je proces donošenja odluka ovisio o postizanju konsenzusa između država članica, strah od nelegitimnosti nadnacionalnog djelovanja nije bio velik. Unatoč tome što je Europski parlament, kao predstavnik građana država članica (pogotovo nakon uvođenja izravnih izbora 1979), imao sasvim simboličnu i gotovo

zanemarivu ulogu u prvim desetljećima postojanja Europskih zajednica, demokratski je deficit držan pod kontrolom djelovanjem nacionalnih parlamenata. Oni su davali smjernice djelovanja nacionalnim predstavnicima koji su sudjelovali u radu Vijeća ministara te su imali mogućnost njihove smjene ako su odstupili od zadanih uputa. Na taj su način nacionalni parlamenti, barem na posredan način, držali određene *agenda-setting powers* u procesu europskog integriranja. No uvođenje postupka glasanja kvalificiranom većinom značilo je da država članica, unatoč protivljenju određenoj odluci, može biti nadglasana, a odluka prihvaćena uz obvezu primjene u svim članicama. Ministri su, dakle, mogli slijediti upute nacionalnih parlamenata i glasovati protiv odluke te biti nadjačani. U tom slučaju nacionalni parlamenti nisu više mogli tražiti odgovornost njihova ministra, a prihvaćenu su odluku morali i sami usvojiti (Dinan, 2005., 253). Uz slab Europski parlament i nacionalne parlamente koji su izgubili nadzorne ovlasti djelovanja predstavnika izvršnih tijela vlasti, opasnost od demokratskog deficita pokazala se značajnom. Jedini način kako spriječiti njegovo jačanje te delegitimiranje ideje europskog ujedinjenja bilo je vratiti određene nadzorne ovlasti ponovno u ruke građana, odnosno njihovih izabranih predstavnika. To je i ostvareno, iako ne u punoj mjeri, jačanjem uloge Europskoga parlamenta.

Uloga Europskog parlamenta

Od samih je početaka djelovanje Europskog parlamenta utemeljeno na principu supranacionalnosti i europske solidarnosti. Po tome je ta institucija drastično različita od intergovernmentalistički vođenog Vijeća ministara. Kombiniranjem politike malih koraka (izmjenama poslovnika, neformalnom suradnjom s drugim institucijama Unije) i kvalitativnih skokova u integracijskom procesu (promjenama temeljnih ugovora i donošenjem potpuno novih sporazuma), Europski je parlament poticao ideju sve jače integracije, posljedično utječući na svoj razvoj i jače pozicioniranje, izbjegavajući na taj način marginalizaciju kakvoj je bio izložen u prvim godinama postojanja Zajednice, a

s kakvom se i danas susreću izaslanici u parlamentarnim skupštinama Vijeća Europe ili NATO-a.

Parlamentu je trebalo niz godina uvjeravanja da Monnetova ideja o legitimiranju Zajednice, pomicanjem ovlasti s neizabranih činovnika na izabrane zastupnike, odnosno približavanje ideje ujedinjenja građanima država članica, mora svoju institucionalizaciju dobiti u izravnim izborima prema jednakim pravilima. U tom su se poslu europarlamentarci susretali s nizom kritičara, poglavito onih kojima daljnje jačanje nadnacionalnog tijela Zajednice nije bilo po volji, ali i onih koji su tvrdili da joj politička legitimacija nije ni potrebna, jer se temelji na intergovernmentalističkoj suradnji voljnih država koje su stvorile tehnička tijela za obavljanje strogo specijaliziranih poslova (Judge i Earnshaw, 2003., 35). Zbog takvih je prepreka parlament, nakon niza izvješća, deklaracija pa čak i prijetnje da će prijaviti Vijeće ministara Europskom sudu pravde zbog kršenja temeljnih ugovora, tek 1979. dobio prve izravno izabrane predstavnike, koji su prvi put dali značajniju demokratsku legitimaciju ideji europskoga ujedinjenja.

Kao što je već spomenuto, uvođenjem postupka kvalificiranoga glasovanja u djelovanju Vijeća ministara došlo je do smanjenja demokratske odgovornosti nadnacionalnih tijela prema građanima. Valjalo je pronaći novi izvor legitimacije, a Europski se parlament pokazao pravim izborom. Već su ranijim promjenama temeljnih ugovora predstavnicima u Europskom parlamentu povećane ovlasti, poglavito u procesu donošenja zajedničkog proračuna i nadzora rada Europske komisije. Pravo parlamenta da djeluje i na zakonodavnoj razini prvi je put omogućeno uvođenjem postupka konzultiranja u točno utvrđenim postupcima, kada Vijeće, prije nego donese konačnu odluku o prijedlogu Komisije, mora dobiti mišljenje Europskoga parlamenta. Daljnjim izmjenama ugovora parlament je osigurao tri dodatne ovlasti (suglasnost, suradnja i suodlučivanje), od kojih mu postupak suodlučivanja daje gotovo jednake ovlasti kao i Vijeću ministara, čineći ga sukreatorom velikog broja zakonodavnih akata.

Unatoč znatnom povećanju ovlasti Europskog parlamenta, pitanje demokratskog deficita danas je još istaknutije nego što je bilo

prethodnih desetljeća. Jedan je od razloga i činjenica da ovlasti Vijeća ministara i Europskog parlamenta još uvijek nisu uravnotežene. Vijeće ministara još uvijek donosi niz odluka postupkom glasovanja kvalificiranom većinom, a da pritom Europski parlament nema mogućnost suodlučivanja u tim poljima djelovanja, čime se ograničava nadzorna i legitimacijska uloga predstavničkog tijela građana Unije. Uzastopni zahtjevi europarlamentaraca te predstavnika nekih država članica da se postupak suodlučivanja primjenjuje u svim poljima za koje važi glasovanje kvalificiranom većinom do danas nisu ispunjeni, unatoč činjenici što i Ugovor o uspostavljanju Ustava za Europu suodlučivanje naziva normalnom ili »uobičajenom zakonodavnom procedurom« (Draft Treaty, 2003.).

Zaključak

Promatrajući povijesni tijek razvitka Europske unije jasno je da je on utemeljen na integracijskim skokovima i razdobljima stagnacije i minimalnih prilagodbi. Razloga za to je mnogo. Od očuvanja suvereniteta država članica i euroskepticizma među pripadnicima određenih političkih elita i šire javnosti, do pojave tzv. euroskleroze unutar zajedničke administracije. Najvažniji je, ipak, razlog takvih oscilacija u procesu integriranja sukob različitih viđenja dubine i širine integrativnog procesa, koji se očitovao u supranacionalnim ili intergovernmentalističkim utjecajima na integrativne procese europskoga kontinenta. Sukob tih dviju koncepcija označava i sukob dviju vodećih institucija Europske unije, intergovernmentalističkog Vijeća ministara i supranacionalnog Europskog parlamenta.

Valja uz to vidjeti kakvu ulogu unutar federalnog načela europskog integriranja ima Europski sud pravde, kao nadnacionalno sudbeno tijelo koje nastoji proširiti svoju jurisdikciju na nova *policy* polja (Klemen, 2003., 187). Činjenica je da su koraci, koje su države članice poduzele na putu stvaranja pune ekonomske integracije, pogodovali polaganom napredovanju supranacionalnog, odnosno federalnog koncepta. Uvođenje postupka glasovanja kvalificiranom većinom, kako

bi se proces ekonomske integracije proveo što efikasnije, te jačanje ovlasti Europskog parlamenta uvođenjem postupka suodlučivanja, kako bi se smanjile kritike zbog osnaženog demokratskog deficita Europske unije, pokazuju razlog polaganog napretka federalnog koncepta na europskoj razini.

To sasvim sigurno ne znači da je intergovernmentalizam potisnut niti da se smanjuje. Valja samo vidjeti ovlasti glavnih zajedničkih institucija kako bi se pokazalo da upravo institucije koje se temelje na intergovernmentalizmu (Europsko vijeće i Vijeće ministara) imaju snažnu poziciju u ugovorima te utječu na sastav, djelovanje i ovlasti onih tijela koja se temelje na supranacionalnom konceptu europskog integriranja (Europski parlament, Europska komisija i Europski sud pravde). Stoga se može reći da federalistički koncept europskog ujedinjenja možda polako napreduje, ali intergovernmentalizam kao način djelovanja u Uniji još uvijek ima snažnu podršku velikog broja država članica, a novim proširenjima Europske unije taj položaj još više jača.

Literatura

1. *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, European Communities, Luxembourg, 2003.
2. D. Judge i D. Earnshaw, *The European Parliament*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.
3. D. R. Kelemen, *The Structure and Dynamics of EU Federalism*, *Comparative Political Studies*, 36, 2003., 184-208.
4. D. Dinan, *Ever Closer Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
5. M. Eilstrup-Sangiovanni, *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
6. N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

KAZALO IMENA I POJMOVA

A

Abromeit, Heidrun 98, 112,
Adenauer, Konrad 52
Administrativno-teritorijalne zajednice
63
Afganistan 172
Afrika 94
Agenda-setting powers 228
Agresija 36, 43, 150
Agresor 145, 153
Al Qaida 172
Albanci 147, 155
Allcock, John B. 146, 154
Alopoietska društva 80
Alsace-Lorraine 186
Althusius, Johannes 116
Amandman I 74
Amandman XX 41
Amandman XXXII 116
Amandman XXXVI 120
Američki dolar 170
Američki model federalizma 103
Američko-arapsko savezništvo 167
Amerika 107
Amsterdamski kompromis 123, 132, 133
Amsterdamski ugovor 132
Andrassy, Juraj 199
Antifašistički pokret 190
Antifašističko vijeće 65
Antisrpski ustav 35
Apsolutna većina 129
Apsolutni veto 127, 128, 133
Apstiniranje 132
Arapi 96
Arbitraža 37, 95
Arbitražni režim 95
Asimetrična federacija 36, 141, 143
Asimetrična unija 186
Asimetrična zajednica 186
Asimetrični politički sustav 134
Asimetrično federalno uređenje 44
Asimetričnost 21
Asimetrija 105
Asocijacija 57, 63, 79, 89, 94
Aufheben 84
Australija 49, 99
Austrija 57, 142, 175, 189, 201, 208

Austrijske nasljedne zemlje 189
Austro-Ugarska 13, 21, 189, 191, 192, 194,
196, 197, 198, 199, 202
Autentični federalizam 27, 32, 90, 112,
117
Autonomija 17, 20, 49, 73, 81, 95, 104,
116, 190, 192, 194, 197, 198, 199,
203
Autonomne jedinice 67, 71, 75, 84
Autonomni status 103
Autopoiesis 63, 79, 80, 85
Autopoietska organizacija 80
Autopoietski pristup 80
Autoritarna društvena klima 173
Autoritarna misao 172
Autoritarna organizacija 79
Autoritarne tendencije 172
Autoritarnost 178, 181
Autoritet 181, 195
AVNOJ 59, 61, 113, 114, 115, 190
AVNOJ-ski federalizam 59
Azija 167, 171

B

Bačić, Arsen 39, 139
Badinterova (arbitražna) komisija 15, 28,
35, 190
Bakarić, Vladimir 23, 73, 153
Baldi, Brunetta 45
Balkan 147, 171
Balkanizacija 32
Ban 194, 199
Banovina Hrvatska 13, 22, 190, 192, 198,
199, 202
Banovine 190, 192, 198, 202
Banting, Keith 93
Basel 186
Baskija 32
Baskin, Mark 95
Bast, Jürgen 44, 51
Bazala, Albert 198
BDP 216
Beaudoin, Gérald A. 101
Bebler, Aleš 97, 150, 162
Becker, Larry C. 111
Beč 186, 189, 196

Belgija 8, 27, 32, 44, 57, 88, 89, 95, 103, 141, 225
Beograd 14, 68, 70, 89, 93, 127, 140, 152, 198
Beogradski pašaluk 69
Berlinski zid 66
Berman, George 88
Berman, Harold 9
Biafra 36
BiH 59, 147
Bikameralizam 75
Bilandžić, Dušan 23, 59, 67, 70, 74, 110, 115, 127, 162
Binns, Christopher 94
Biračko tijelo 132
Birokracija 143
Birokratizacija 82
Birokratska struktura 31
Birokratski centralizam 74
Birokratsko-etatiističke snage 150
Bismarck, Otto von 53
Blažević, Jakov 23
Bliski istok 171, 172
Blokada 128, 226
Blokiranje 108, 227
Bogdanor, Vernon 136
Bogdany, Armin von 41, 44, 51, 56
Bogišić, Baltazar 187
Bogoštovlje 192
Bonde, Jens-Peter 131
Boom, Steve 88
Bosna i Hercegovina 8, 15, 19, 157
Bratstvo-jedinstvo 148
Brijunski plenum 14, 22, 150
Brioni 114
Brisel 89
Britanske kolonije 186
Brodogradnja 211
Brown, Gordon 32
Broz Tito, Josip 14, 15, 23, 25, 42, 60, 67, 71, 96, 121, 127, 140, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 156, 158, 159, 162
Bruxelles 37
Buban, Viktor 150, 162
Budimpešta 195, 196
Bugarska 57, 126
Bugojno 153
Bulmer, Simeon J. 122
Bunce, Valery 94
Bundesstaat 101
Bundesvertrag 112
Burg, Steven L. 92, 93, 95

Burgess, Michael 51, 101, 120
Burza 170
Bush, George W. 175, 176, 183

C

Calhoun, John C. 108, 109, 111, 112, 115, 116, 120, 127
Calhounijanski federalizam 108, 109, 110
Cane, Peter 49
Carevinsko vijeće 189
Carinska unija 208
Castles, Francis G. 33
Centar za demokraciju i pravo »Miko Tripalo« 35
Centralistička izgradnja 90
Centralistička struktura 60
Centralistički federalizam 28, 107
Centralistički model organizacije 33
Centralistički režim 198
Centralistički sustav 94
Centralističko uređenje 190, 198
Centralizacija 21, 30, 65, 70, 82, 139, 148, 151, 199
Centralizacija vojnog upravljanja 145, 148
Centralizam 46, 47, 60, 61, 83, 110, 197, 198
Centralizirana država 147
Centralizirana federacija 69, 88
Centralizirana kvazifederacija 102
Centralni komitet 26, 27, 94
Centralni partijski aparat 149
Centrifugalne tendencije 107
Centripetalne tendencije 107
Checks and balances 223
Cipar 57
Civilizacijsko naslijeđe 106
Civilna upravna struktura 147
Civilni organi vlasti 154
Civilno društvo 37, 79, 179
Civilno vodstvo 145, 152, 153, 157
Civilno-politički vrh 147
Civilno-vojni odnosi 145, 147, 151, 153, 154, 157, 161, 162
CK (Centralni komitet) 147, 149, 150, 160
Collignon, Stefan 34
Coming-together federalism 103, 104
Common good 54
Concurrent majorities 108

Contractual constitution 112

COREPER 128

Cost-benefit 85

Coudenhove-Kalergi, Richard 222

Craig, Paul 131

Crna Gora 27, 37, 43, 69, 87, 147, 157

Crnogorci 147, 155

Crvena armija 60

Č

Časnici 147, 148, 149, 153, 156, 157, 158

Časnički zbor 154, 155, 156, 160, 161

Čehoslovačka 149

Čepo, Dario 219

Čepulo, Dalibor 185

Česi 27

Češka 57

Činovnici 229

Čistka 140

Članstvo 206, 207, 214

ČSSR 50

Ć

Ćosić, Dobrica 113, 114

D

Dabčević-Kučar, Savka 14, 23

Daleki istok 216

Dalmacija 198

Danska 57, 123, 186

Dashwood, Alan 119

Dayton 8, 19

De Búrca, Gráinne 131

Dean, Robert W. 157, 159, 161, 162

Decentralizacija 30, 44, 45, 48, 49, 50, 67, 68, 82, 85, 93, 149, 152, 176, 199

Decentralizirana unitarna država 8

Decentralizirano upravljanje 148

Dekanić, Igor 167, 172, 178, 182, 183

Deklaracija 132, 229

Deklaracija o pravima 49

Dekoncentracija ovlasti 92

Delegacija 75, 77, 128, 186

Delegati 160

Delegatski princip 73

Delegiranje ovlasti 186

Demografska većina 129

Demografska zastupljenost 127

Demokracija 24, 31, 33, 51, 52, 54, 55, 56, 86, 87, 91, 93, 99, 167, 175, 178, 210

Demokratski deficit 82

Demokratizacija 18, 24, 60, 70, 78, 79, 167, 178, 179, 181, 182

Demokratska Federativna Jugoslavija 190

Demokratska insuficijencija 142

Demokratska perspektiva 68

Demokratska rasprava 18

Demokratska stranka 98

Demokratska vladavina 98

Demokratska vlast 224

Demokratski centralizam 90, 91, 94

Demokratski deficit 18, 98, 219, 221, 228, 229, 231

Demokratski legitimitet 53

Demokratski proces 192

Demokratski republikanizam 90

Demokratski sustav 91

Demokratski svjetski imperij 144

Demokratski uvjeti 140, 141

Demokratski vakuum 219

Demokratsko načelo 43, 53

Denitch, Bogdan 95

Destabilizacija 156

Deteritorijalizacija 168

Devolucija 30, 42, 44

Devolutivni federalizam 103, 104

Dezideologizirana zajednica interesa 142

Dezintegracija 34

Diamond, Martin 20

Diferenciranje 63, 80, 81, 84, 85

Difuzija 30

Dijalog 30

Diktatura 24, 93

Dinan, Desmond 124, 227, 228, 231

Dioba nadležnosti 191

Dioba vlasti 30, 63, 80, 82, 85, 102

Diplomatski kongres 102

Direktiva o uslugama 210

Disagregacija 46

Diskontinuitet 191

Diskriminacija 208, 209

Diskurs 206, 207, 209, 210, 213, 214

Distopija 43

Distribucija 214

Distribucija vlasti 45, 46, 47, 48, 53

Distributivni mehanizmi 206

- Divergencija 206, 209, 210
Diversifikacija utjecaja 172
Djelomični veto 128
Dobra vladavina 32
Dobrovoljna zajednica 115
Dogmatska teorija 32
Dogmatsko-konzervativne snage 25
Dogovaranje 174
Dogovor 109, 112, 113, 121, 134, 174
Doktrina državnih prava 108, 109, 116
Doktrina (načelo) suglasnih većina 108, 109, 111, 116, 127
Dominacija 20, 21, 32, 38, 96, 116, 140, 142, 157, 167, 168, 169, 170, 171, 178
Dominantna nacija 140
Domovinski rat 178, 193, 203
Drugi dom 47, 75
Drugi svjetski rat 59, 60, 61, 66, 169, 174, 190, 192, 199, 211
Društvena jedinica 83
Društvena organizacija 83
Društvena reprodukcija 150
Društvena teorija 168
Društveni akteri 222, 225
Društveni diskurs 205
Društveni kapital 65
Društveni odnosi 190
Društveni plan 78, 224
Društveni rad 68
Društveni razvitak 63, 64, 65, 71, 79, 97, 225
Društveni segmenti 95
Društveni sustav 83, 168
Društveni ugovor 51, 56, 112
Društveno uređenje 82
Društveno-ekonomski odnosi 72, 77
Društveno-politička zajednica 71, 72, 125
Društveno-politički razvoj 148
Društvo 30, 45, 46, 51, 55, 69, 80, 81, 84, 85, 96, 104, 105, 106, 108, 146, 147, 150, 151, 158, 159, 161, 170, 172, 177, 182, 209, 213, 214
Društvo društava 104
Država 21, 25, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 40, 41, 43, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 63, 66, 67, 70, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 132, 133, 135, 136, 141, 142, 143, 146, 149, 152, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 169, 171, 172, 173, 174, 177, 178, 179, 186, 187, 190, 191, 193, 194, 199, 200, 202, 203, 207, 208, 210, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231
Država blagostanja 33
Država nacija 30, 51
Država-nacija 45, 50, 51
Državljeni 102, 209
Državljanstvo 186, 196, 208
Državna formacija 191
Državna politika 147
Državna razina 80
Državna sveza 57
Državna uprava 78, 195, 209, 212
Državna vlast 85, 107, 173, 179, 194, 181, 182, 208
Državna volja 194
Državna zajednica 31, 134, 187, 194, 202
Državne nabave 210
Državni centralizam 68
Državni fragmenti 185, 186, 187
Državni kapital 68
Državni organ 90
Državni poglavar 26, 27, 180
Državni proračun 97, 146
Državni sektor 80
Državni službenik 212
Državni udar 60, 95
Državno pravo 21, 15, 191, 192, 193, 196, 197, 198, 202
Državno uređenje 189, 190, 191
Državno zajedništvo 57
Državnobirokratski socijalizam 67
Državno-pravna izgradnja 114
Državno-pravna teorija 109
Državnopravna tradicija 192
Državnopravni federalizam 111
Državnopravni okvir 191
Državnopravni položaj 196, 197, 202
Državnopravno postojanje 113
Državnost 14, 15, 26, 55, 71, 72, 97, 109, 112, 113, 114, 116, 140, 160, 186, 190, 191, 192, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 207
Dualizam 189, 197, 202
Dualni federalizam 107
Dubček, Alexander 24
Dublji procesi integracije 123
Duboko podijeljeno društvo 96
Dubrovnik 198

Duchacek, Ivo 93, 94, 95, 100

Duh federalizma 34, 175

Dunn, William N. 95

Durkheim, Émile 83

Dužnosnici 125, 126, 147, 150, 151, 153, 175

Dvodomna zakonodavna struktura 102

Dvodomni sustav 199

Dvojna suverenost 107

Dvojno građanstvo 106

Dvonaacionalna federacija 140

Dvostruka većina 136

Dvotrećinska većina 127, 128, 181

Đ

Đilas, Milovan 93

Đorđević, Jovan 73, 95

E

Earnshaw, David 229, 231

Economist 136

Edinburška deklaracija 122

Efikasnost 81, 86,

Eilstrup-Sangiovanni, Mette 222, 223, 224, 225, 231

Ekologija 86

Ekolozi 222

Ekonomija 51, 154

Ekonomska integracija 221, 226, 230, 231

Ekonomska liberalizacija 220

Ekonomska politika 42, 78, 216, 226

Ekonomska zajednica 216

Ekonomске (gospodarske) reforme 42, 70, 150

Ekonomski interesi 215

Ekonomski model 216

Ekonomski poredak 208

Ekonomski rast 55

Ekonomsko udruživanje 20

Ekspanzionisti 35

Elazar, Daniel J. 27, 28, 29, 30, 40, 43, 45, 46, 88, 90, 91, 101

Emancipacija 82

Enciklika 82

Energija 178, 216, 225

Enloe, Cynthia 156, 162

Entitet 29, 51, 80, 81, 102, 173, 174, 220

Estonija 57

Esuli 213

Etnicitet 156

Etnička neprijateljstva 43

Etničke manjine 32

Etnoteritorijalni federalizam 93

Etnoteritorijalni interesi 91

EU 44, 49, 51, 52, 54, 57, 63, 85, 87, 88, 89, 90, 100, 101, 102, 104, 110, 111, 118, 119, 120, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 135, 175, 207, 214

Euroatlantske integracije 63

Europa 13, 19, 20, 28, 31, 32, 37, 51, 83, 85, 88, 133, 135, 136, 152, 167, 168, 171, 174, 179, 187, 206, 207, 210, 211, 213, 215, 216, 220, 221, 226

Europa karakterizirana višestrukim brzinama 123

Europa regija 83

Europarlamentarci 229, 230

Europeanisti 101

Europeizacija 83, 213, 214

Europska država 51

Europska integracija 16, 17, 19, 20, 32, 37, 39, 43, 45, 46, 124, 130, 135, 193, 219, 221, 224, 225, 228, 230, 231

Europska komisija 123, 124, 125, 142, 143, 226, 227, 229, 231

Europska matica 211

Europska nacija 51

Europska obrambena zajednica 224

Europska orijentacija 178

Europska politička zajednica 224

Europska pravna misao 187

Europska unija 8, 9, 13, 15, 16, 19, 21, 28, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 44, 49, 51, 52, 55, 57, 63, 87, 88, 89, 90, 99, 100, 101, 102, 103, 109, 110, 111, 119, 122, 124, 128, 135, 136, 137, 139, 141, 142, 143, 144, 174, 187, 193, 203, 205, 206, 207, 208, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 220, 225, 230, 231

Europska ustavna konvencija 143

Europska vlada 136

Europska zajednica 36, 88, 101, 122, 129, 130, 135, 210, 220, 227

Europska zajednica za ugljen i čelik 174, 224, 226

Europske zajednice 28, 53, 111, 228

Europski diskurs 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214

Europski identitet 205, 206, 207, 209, 211

Europski parlament 129, 131, 142, 143,
175, 219, 221, 227, 228, 229, 230,
231
Europski pravni poredak 44
Europski razvitak 219
Europski sud 142, 208
Europski sud pravde 102, 229, 230, 231
Europski ustav 52, 54, 97, 119, 122, 136,
143, 174, 175
Europski ustavni akt 143
Europsko građanstvo 209
Europsko jedinstvo 51
Europsko povezivanje 97
Europsko pravo 40, 56
Europsko tržište 211
Europsko ustavno pravo 51, 56
Europsko vijeće 87, 101, 111, 120, 122,
123, 124, 128, 129, 133, 135, 136, 175,
220, 225, 231
Eurorealizam 37
Euroskepticizam 230
Eurosclerosis 230
EZ 111, 118, 120, 130, 131

F

Falkner, Gerda 133
Fasadni federalizam 39, 92, 98
Fašizam 82
Federacija 14, 15, 18, 20, 21, 22, 23, 26,
27, 28, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46,
48, 50, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74,
75, 76, 77, 78, 88, 90, 92, 94, 96, 97,
98, 99, 100, 102, 103, 105, 109, 111,
112, 113, 115, 117, 118, 120, 122, 127,
128, 136, 140, 141, 142, 143, 144, 154,
156, 157, 161, 191, 192, 200, 201, 203,
222, 223, 224
Federacija jednopartijskih država 99
Federacija nacionalnih država 88
Federalisti 34, 52, 197, 198, 224
Federalistička (federalna) teorija 21, 29,
31, 32, 79, 84, 88, 104, 107, 111, 222,
223, 225
Federalistička ideja 18, 28, 36, 40, 139,
141, 222
Federalistička misao 13, 15, 21, 27, 28,
41, 185
Federalistička paradigma 54
Federalistička rješenja 34, 35, 96
Federalistička tradicija 21

Federalistički duh 18, 21, 26, 34
Federalistički (federalni) sustav 25, 27,
41, 43, 44, 49, 87, 88, 89, 90, 94, 95,
96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104,
105, 108, 109, 116, 118, 122, 123,
134, 136
Federalistički (federativni) model 15,
29, 30
Federalistički koncept 52, 203, 231
Federalistički pokret 190
Federalističko (federalno) iskustvo 51,
89, 185
Federalističko gledište 198
Federalističko učenje 193
Federalizacija 44, 45, 46, 67, 91, 104, 105,
106, 220
Federalizam 7, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 24,
28, 29, 30, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 43,
44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55,
57, 59, 67, 69, 74, 82, 87, 88, 89, 90,
91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 103,
104, 107, 108, 111, 116, 118, 128, 134,
141, 145, 167, 172, 173, 174, 175, 176,
177, 178, 179, 181, 182, 187, 189, 190,
191, 192, 193, 197, 199, 200, 201, 202,
203, 219, 221, 222, 223, 224
Federalizirani sustav 34
Federalna demokracija 93, 94
Federalna distribucija vlasti 47
Federalna država 43, 52, 53, 54, 55, 97, 98,
99, 100, 101, 102, 103, 106, 108, 111,
120, 141, 157, 175
Federalna Država Hrvatska 14
Federalna (federativna) unija 100, 175
Federalna integracija 53
Federalna koncepcija 134
Federalna nacija 105, 108
Federalna pogodba 108, 116
Federalna politika 121
Federalna ravnoteža 56
Federalna razina 92, 128, 225
Federalna rješenja 43
Federalna sveza 115
Federalna vlada 92, 102, 104, 107, 108,
109, 111, 115, 120, 125
Federalna zajednica 29, 54, 66,
Federalne funkcije 41, 73, 76
Federalne manjine 90
Federalne sastavnice 112
Federalni dom 102, 117, 127
Federalni eksperiment 100
Federalni elementi 175,

- Federalni koncept 230, 231
 Federalni model 35, 104, 107
 Federalni politički sustav 88
 Federalni razvoj 221
 Federalni režim 105
 Federalni savez 98, 104, 107, 108, 109, 112, 113, 115
 Federalni (savezni) ugovor 98, 112
 Federalni sud 111
 Federalni sustav *sui generis* 99, 100, 102
 Federalni ustroj 175
 Federalno društvo 104, 105, 109, 110, 134
 Federalno (federativno) načelo 7, 8, 9, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 47, 57, 63, 85, 87, 88, 97, 109, 134, 135, 136, 137, 174, 179, 182, 189, 200, 219, 221, 222, 223, 224, 230
 Federalno odlučivanje 110
 Federalno vijeće 120, 122
 Federalno-unitarna dihotomija 43, 44
 Federativna demokracija 30
 Federativna država 7, 9, 17, 22, 31, 32, 65, 75, 114, 139, 140, 199, 201
 Federativna (federalna) struktura 20, 51, 190
 Federativna Narodna Republika Jugoslavija 41
 Federativna preobrazba 189
 Federativne (federalne) jedinice 20, 29, 43, 65, 72, 73, 75, 81, 84, 97, 98, 100, 105, 110, 113, 117, 118, 125, 128, 134, 174, 175, 190, 192, 199, 201, 202, 203, 220, 225
 Federativni (federalni) sistem 29, 117, 201
 Federativni mehanizmi 67
 Federativni sustav 81, 200
 Federativno (federalno) uređenje 65, 99, 101, 192, 199, 200
 Federirajući federalizam 73
Feely, Malcolm M. 49
 Fenomenologija vlasti na više razina 41
Feyerabend, Paul 207
Filipović, Nikola 121, 125
 Financije 142
 Financijske institucije 170
 Financiranje 146
Finel, Samuel 162
 Finska 57, 186
Fira, Aleksandar 99
 Fiskalna autonomija 49
 Fiskalna politika 216
 Fiskalna vlast 48
 Fiskalni prihodi 98
 Flamanci 141
 Flandrija 32
Fleiner, Thomas 94
 Fleksibilna integracija 123
 FNRJ 39, 42, 200
 Formalna distribucija ovlasti 106
 Formalni veto 132
Forsyth, Murray 49, 56, 101
 Francuska 32, 44, 57, 130, 143, 173, 175, 198, 199, 227
Friedrich, Carl J. 46, 92
 Frontalno i manevarsko ratovanje 148
 Funkcionalna zajednica 225
 Funkcionalisti 224, 225
 Funkcionalistička ideja 224
 Funkcionalistička teorija integriranja 221, 222
 Funkcionalistički pristup 34
 Funkcionalističko načelo 224
 Funkcionalizam 221
 Funkcionalna integracija 52
 Funkcionalne organizacije 17
 Funkcionalni federalizam 223
 Funkcionalno-federalna ideja 23

G

- Garcia v San Antonio metropolitan Transit Authority* 49
Gasperi, Alcide de 52
Gaulle, Charles de 52, 226
 Generali 147, 148, 150, 156, 157, 159
 Generalni sekretar 147
 Generalski zbor 155
 Generalštab 150
 Genova 169
 Geografska zastupljenost 127
 Geopolitika energije 176
Ghai, Yush 30
Gjanković, Dan 199
 Glasovanje 131, 132, 133
 Glasovanje kvalificiranom većinom 111, 129, 219, 221, 225, 226, 227, 228, 230
 Glasovi 225, 227
 Glavni stožer 156
 Globalizacija 51, 83, 84, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 178, 216
 Globalizacijski procesi 167

Globalizam 167, 168, 170, 171, 172, 175, 178
Globalna autoritarnost 176
Globalna politička zajednica 17
Globalni odnosi 168
Good governance 80
Gorbačov, Mihail 24
Gospodarska konfederacija 101, 103
Gospodarski (ekonomski) razvitak 83, 97, 135, 169, 182, 225
Gospodarski rast 34
Gospodarstvo 142, 146, 167, 168, 169, 170, 172
Gow, James 153, 163
Gračanin, Petar 156
Grad, Franc 89, 97, 99
Gračani 30, 32, 65, 66, 75, 77, 79, 82, 83, 84, 97, 102, 107, 117, 118, 123, 124, 136, 142, 146, 177, 179, 210, 214, 219, 223, 226, 227, 229, 230
Gračanski nadzor 180
Gračanski rat 60, 116, 153
Gračansko društvo 85
Grčka 57
Grijež struktura 86
Gruenwald, Oscar 33
Guantanamo 172

H

Habermas, Jürgen 209
Habsburška Monarhija 189
Hadžić, Miroslav 148, 159
Halling, Bernd 124
Hallstein, Walter 52
Hamilton, Alexander 107
Harmonija 84
Hartley, Trevor C. 129, 131
Hayes-Renshaw, Fiona 129, 134
Hegel, Georg W. F. 63, 65
Heidelberg 186, 196
Herceg-Bosna 114
Heterogena federacija 56
Hibridni politički sustav 95
Hijerarhija 29, 30, 35, 83, 148, 151, 154, 158, 160
Hijerarhijska struktura 82
Hijerarhijski poredak 83
Hijerarhijski pristup 83, 84
Hladni rat 167, 168, 169, 170, 171
Holding-together federalism 103, 104

Holistički razvitak 80
Homogenizacija 141
Hong Kong 216
Horizontalno diferenciranje 79
Howse, Robert 101
Hrvati 147, 152, 155, 156
Hrvatska 8, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 27, 28, 31, 32, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 43, 44, 50, 57, 59, 60, 63, 66, 68, 69, 84, 85, 89, 113, 115, 135, 137, 139, 141, 143, 144, 145, 147, 150, 151, 152, 154, 156, 158, 167, 175, 178, 179, 180, 181, 182, 186, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 199, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217
Hrvatska državnoopravna znanost 196
Hrvatska federalistička stranka 198
Hrvatska federalistička škola 23, 27
Hrvatska federalistička tradicija 36
Hrvatska kriza 153
Hrvatska politička misao 178
Hrvatska pravna povijest 185
Hrvatska republikanska seljačka stranka 190
Hrvatska šutnja 193
Hrvatska zajednica 198
Hrvatski diskurs 209, 211
Hrvatski državni sabor 181
Hrvatski masovni pokret 141
Hrvatski nacionalizam 14
Hrvatski nacionalni pokret 152
Hrvatski sabor 181, 192, 19
Hrvatski ustavni teoretičari 189
Hrvatsko proljeće 7, 8, 14, 22, 23, 25, 31, 34, 35, 36, 37, 42, 61, 69, 139, 141, 145, 157, 178
Hrvatsko-ugarska nagodba 186, 192, 197
Hrvatsko-ugarski odnosi 194
Hugo, Victor 116
Humanizacija odnosa 82
Huntington, Samuel P. 66
Husein, Sadam 172

I

Idejno-političko izgrađivanje 161
Identitet 7, 17, 20, 31, 39, 55, 84, 86, 205, 206, 209, 211
Ideologija 24, 59, 65, 168, 170, 171, 178
Ideologija unitarizma 67

- Ideološka monolitnost 160
 IK CK (Izvršni komitet Centralnog komiteta) 68
 Imigracija 220
 Imigranti 173
 Imperativni mandat 127
In statu nascendi 36
 Inauguralni efekt 66
Incongruent federations 105
 Indeks težine promjene ustava 118
 Indija 95
 Individualitet 109
 Industrijski razvitak 167
 Informacije 170, 175
 Informatičke tehnologije 168
 Inkorporacija 194
 Institucije 26, 30, 34, 40, 41, 43, 53, 55, 84, 88, 93, 100, 105, 106, 109, 111, 119, 120, 122, 125, 127, 128, 130, 136, 144, 157, 159, 162, 196, 209, 210, 213, 214, 223, 225, 228, 230, 231
 Institucionalizacija 229
 Institucionalizacija regionalizma 44
 Institucionalna impotencija 209
 Institucionalna korekcija 143
 Institucionalna ravnoteža 124
 Institucionalna struktura 54, 87, 88, 89, 98, 104, 119, 136
 Institucionalne reforme 55, 182
 Institucionalni mehanizmi 47, 91
 Institucionalni okvir 119, 120, 122, 128, 191, 192, 203
 Institucionalni temelj 141
 Institucionalno načelo 45, 46
 Institucionalno rješenje 134
 Institucionalno ustrojstvo 98
Instrumentality 106
 Instrumenti 106, 111
 Integracija 46, 52, 73, 74, 80, 81, 100, 122, 123, 124, 211, 212, 213, 219, 228
 Integracijski (integrativni) proces 124, 131, 221, 226, 228
 Integracijski skokovi 230
 Integralci 197
 Integralni sustav društvenog samoupravljanja 18
 Integralno samoupravljanje 34
 Integrativni faktori 15
 Integrativni federalizam 103, 104
 Integrativni proces 219, 230
 Integriranje 63, 80, 84, 85, 222, 224, 225, 230
 Interesi 21, 25, 28, 29, 31, 40, 48, 67, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 83, 84, 86, 94, 104, 106, 108, 110, 111, 116, 121, 122, 123, 130, 131, 134, 135, 140, 141, 144, 149, 151, 154, 161, 173, 190, 192, 193, 203, 208, 216, 226
 Interesna zajednica 144
 Interesni sukobi 21
 Intergovernmentalistička suradnja 229
 Intergovernmentalističko načelo 220, 221
 Intergovernmentalizam 231
 Internacionalizacija 211
 Internacionalna organizacija 223, 224
 Internetska revolucija 168
 Interpozicija 108, 111
 Irak 96, 171
 Irska 57, 123
 Isključenost 210, 214
 Isključivanje 98
 Isključivost 80
 Islamizam 172
 Islamske zemlje 171
 Islamski fundamentalizam 172
 Island 186
 Istočni blok 146
 Istupanje 29, 110
 Italija 8, 32, 44, 57, 82, 143, 213, 227
 Izbori 40, 136, 143, 193, 203, 227, 229
 Izborno pravo 199
 Izgradnja poretka 222
 Iznuđivanje 115
 Izrael 96, 149
 Izravna demokracija 40
 Izvan-ugovorni sporazum 130
 Izvješće iz 1799. 112
 Izvješće o rezolucijama Virginije 112
 Izvršna vlast 48, 106, 175, 181, 199
 Izvršni biro 153
 Izvršni sekretar 147
 Izvršno tijelo 125, 135, 219, 228
 Izvršno vijeće 27, 75
 Izvršno vijeće Sabora 68
- J**
- Jackson, Andrew** 115
 Jajce 114
Jajčinović, Milan 35
Janša, Janez 158
 Japan 135, 215, 217
 Javna politika 44

Javna TV 212
Javni bilježnik 212
Javni diskurs 207, 210
Javni sektor 80
Javno mišljenje 25
Javno pravo 185
Javnobilježnički prisjednik 212
Javnost 35, 40, 57, 177, 180, 181, 182, 198, 215, 230
Javorović, Božidar 162
Jedinstveni europski akt 89, 122, 131, 220
Jedinstveno tržište 67, 78,
Jedinstvo 56, 80, 141, 159, 173, 197, 224
Jednaka zastupljenost 125, 127
Jednakopravnost 156
Jednakost 83, 124, 207, 220, 227
Jednodimenzionalni federalizam 73
Jednoglasan sporazum 130
Jednoglasnost 109, 119, 123, 126, 127, 131, 132, 133, 142, 220, 221, 226
Jednopartijski federalizam 141
Jednopartijski sistem 140
Jednostranačka vladavina 98
Jednostranački režim 26
Jednostranački sustav 94
Jeffersonijanski federalizam 108
Jellinek, Georg 185, 186, 187, 194, 195, 196
Jelušić, Ljubica 153, 162
Jelušić, Mario 109, 189
Jezik 105, 106, 157, 195
JNA 26, 67, 148, 149, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 161
Jogurt-revolucija 15
Jovičić, Miodrag 22, 73, 97, 117
Jović, Borisav 163
Jović, Dejan 28, 36
Judge, David 229, 231
Jugonostalgija 37
Jugoslaveni 155
Jugoslavenska federacija 21, 22, 32, 33, 34, 49, 65, 69, 127, 128, 134, 137, 141, 152, 162, 190, 202, 203
Jugoslavenska konfederacija 135
Jugoslavenska kriza 43, 115
Jugoslavenska politička klasa 18, 100
Jugoslavenski federalni element 91
Jugoslavenski integralizam 67
Jugoslavenski narodi 201
Jugoslavija 13, 14, 15, 18, 22, 23, 32, 35, 40, 59, 60, 61, 63, 67, 69, 70, 71, 72,

74, 75, 76, 78, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 99, 102, 103, 109, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 124, 125, 127, 128, 134, 135, 140, 141, 144, 146, 147, 148, 161, 171, 178, 190, 191, 192, 193, 199, 200, 201, 203

Jugounitaristi 35
Jukić, Radomir 127
Juraschek, Franz von 194
Jurisdikcija 230
Južna Afrika 96
Južna Carolina 115

K

Kadijević, Veljko 156, 163
Kahn, Jeffrey 107
Kanada 27, 49, 89, 95, 103, 116, 186
Kapacitet 83
Kapital 80, 167, 170, 175, 207, 211
Karasalihović, Daria 167, 182
Kardelj, Edvard 60, 61, 67, 68, 72, 115
Karikature 173
Katalonija 32, 187
Katolici 96
Kaufmann, Franz-Xavier 83
Kauzalni aspekt 63, 64
Kelemen, Daniel R. 230, 231
Kerr, Phillip 222
Khuen-Hederváry, Dragutin 196
Kina 157, 216
Kincaid, John 101
Klasni sustav 74
Klimatske promjene 170
Koalicija 95
Koalicijski pristup 83
Kočevski sabor 113
Koezistencija 36
Koharić, Janko 195
Kolegijalni državni poglavar 26, 123,
Kolegijalni organ 121
Kolegijalni zapovjednik oružanih snaga 26
Kolektivizacija 82
Kolektivna ostavka 125
Kolektivna tijela federacije 26, 97
Kolektivni državni poglavar 121
Kolektivni šef države 121, 152
Kolektivno tijelo 151
Kolonije 105
Kolundžić, Stevo 167, 182

- Komisija 120, 125, 126, 127, 129, 130, 136, 208, 229
 Kompenzacije 142
Kompetenz-kompetenz 128
 Kompetitivni pritisci 211
 Kompromis 131, 133, 134, 135, 152, 158, 174, 176, 227
 Komuna 72
 Komunalni sustav 67
 Komunisti 22, 49
 Komunistička federacija 90, 91, 98
 Komunistička ideologija 169, 203
 Komunistička organizacija 161
 Komunistička partija 18, 90
 Komunistički internacionalizam 168
 Komunistički pokret 24
 Komunistički režim 65
 Komunistički sustav 93, 203
 Komunizam 37, 63, 82, 170, 209, 211
 Konavle 198
 Koncentracija moći 179
 Kondominij 88
 Konfederacija 28, 33, 36, 37, 51, 52, 53, 56, 60, 61, 65, 69, 88, 93, 94, 100, 101, 102, 108, 110, 112, 117, 135, 143, 201, 223
 Konfederacija država 52, 101
 Konfederalistički (konfederalni) elementi 24, 65, 102, 104, 127, 128
 Konfederalistički model 69
 Konfederalizam 15, 87, 99, 101, 114, 134, 139, 140, 141
 Konfederalna država 103
 Konfederalna procedura 131
 Konfederalne sheme 45
 Konfederalni federalizam 100, 101, 111
 Konfederalni koncept 22
 Konfederalni oblici 31
 Konfederalni savez 93
 Konfederalno uređenje 99, 101
 Konfederativni (konfederalni) ugovor 18, 117
 Konfrontacija 82
 Kongruentnost 105
 Konsenzualna osnova 79
 Konsenzualni model donošenja odluka 219
 Konsenzualno odlučivanje 92, 111, 134, 135, 140
 Konsensus 22, 24, 89, 108, 111, 117, 118, 121, 122, 123, 126, 127, 129, 131, 134, 140, 142, 227
 Konsocijacija 95, 96
 Konsocijacijski karakter 133
 Konsocijacijski proces 94
 Konsocijacijsko načelo 126
 Konsocijacijsko pogađanje 95
 Konsocijacionalizam 94
 Konsocijativna federacija 99
 Konsocijativni pristup 96
 Konsocijativno odlučivanje 93
 Konsocijetalna demokratska federacija 54
 Konsolidacija 157
 Konstitucionalizam 53, 57
 Konstitucionalni inženjering 63, 69, 84
 Konstituens 65, 75
 Konstituiranje 120, 121
 Konstitutivan narod 81
 Konstitutivna politika 122
 Konstitutivna zajednica 46
 Konstitutivni akt 109, 119
 Konstitutivni dijelovi federacije 47, 49, 111
 Konstrukcija identiteta 207, 209
 Konstruktivno suzdržavanje 132
 Kontinuitet 191, 192
 Kontraobavještajna služba 147
 Kontrolni model 96
 Konvencija o budućnosti Europe 97, 119, 124, 126, 135
 Konvencionalni napad 149
 Konzultiranje 229
 Kooperacija 50, 73, 82
 Kooperativna federacija 99
 Kooperativna participacija 50
 Kooperativni federalizam 73, 89, 100
 Koordinacija 82, 83
 Koordinaciona komisija 74
 Koreja 216
 Korektivni model 143
 Korupcija 209
 Korzika 32
 Kosovo 42, 63, 69, 71, 81, 187
 Kovačnica bratstva i jedinstva 154
 KPJ 60, 147
 Kralj Aleksandar 190
 Kraljevina Hrvatska i Slavonija 190, 192, 194, 195, 197, 198
 Kraljevina Hrvatska, Slavonija i Dalmacija 191
 Kraljevina Jugoslavija 13, 59, 114, 203
 Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS) 13, 190, 197, 199, 202
 Kraljevska vojska 147

Kristan, Ivan 89, 97, 99, 113, 128
Krišković, Vinko 198
Kriza federacije 18
Kriza federalizma 42
Kriza rasta 143
Kuba 172
Kučan, Milan 89, 90
Kućne zadruge 187
Kultura 30, 51, 66, 154, 170, 171, 205
Kultura dijaloga 181
Kulturna autonomija 32
Kulturna prava 42
Kulturne manjine 49
Kulturne različitosti 30
Kulturni sustav 168
Kulturološka percepcija 141
Kulturološki pritisci 170
Kumulativne većine 118
Kurdi 96
Kurland, Philip 112
Kuvajt 171
Kvalificirana većina 110, 111, 117, 118,
119, 129, 130, 133
Kvalificirani veto 127
Kvalificirano glasovanje 219, 229
Kvalificirano većinsko odlučivanje 130,
131
Kvazidržavnost 140
Kvazifederalizam 92
Kvazifederalni sustav 100
Kvazikonfederalna struktura federalnog
sistema 99
Kvaziodgovornost 142

L

Labava federacija 15
Laeken 135
Laekenska deklaracija 19, 135
Lampedusa, Giuseppe Tomasi di 143
Latinska Amerika 94
Latvija 57
Lauc, Zvonimir 63, 80
Laufer, Heinz 90, 91
Leff, Carol S. 91, 121
Legalitet 179
Legalno pravo 116
Legislativa 175, 194
Legislatura 224
Legitimacija 229
Legitimitet 132, 179, 211

Legitimnost 124, 152, 223
Lehmbruch, Gerhard 133
Leibfried, Stephan 33
Leibniz, Gottfried W. 116
Lenaerts, Koen 89, 103, 104
Lence, Ross M. 120
Lenjin, Vladimir I. 94
Lerner, Ralph 112
Lerotić, Zvonko 18, 23, 100, 115
Levinson, Sanford 118
Liberalizam 176, 177, 178
Liberalna ekonomija 221
Liberalno kapitalistička teorija 66
Liga 88, 94
Lijphart, Arend 48, 88, 95, 105, 126
Lincoln, Abraham 107
Lipanski rat 149
Litva 57
Livingston, William 104, 105, 106, 110
Logor 177
Lojalnost 56, 157, 159
Lokalna razina 80, 83, 223,
Lokalna samouprava 8, 63, 67, 82, 84,
180, 181
Lokalna uprava 175, 180, 181
Lokalna vlast 84, 85, 173
Lokalna zajednica 17, 48, 82, 83, 84
Lokalni egoizam 83
Luhmann, Niklas 80
Lukich, Reneo 36
Lukić, Radomir 115
Luksemburg 57, 130, 227
Luksemburški kompromis 131, 132, 133
Luksemburški sporazum 130, 131, 133
Luksemburški veto 131
Lustick, Ian 95, 96
Lutz, Donald 118
Lydall, Harold 99
Lynch, Allen 36

LJ

Ljubičić, Nikola 156
Ljubljana 70, 158
Ljudska prava 55, 66, 81, 88, 172, 177,
207, 225

M

Maastricht 53
Maastrichtska odluka 119

- Maastrichtski sporazum 174
Madison, James 112
 Mađari 155
 Mađarska 57
 Majoritarna demokratska federacija 54
 Majorizacija 65, 70, 74, 82, 110, 116
 Majorizacijsko načelo 15, 27
 Makedonci 147, 155
 Makedonija 14, 59, 60
 Malta 57, 227
Mamula, Branko 156
 Mandat 120
 Mandatar 180
 Manjina 116, 123, 132, 210
Marković, Ante 156
Marković, Ratko 22
 Marksistička socijalistička ideologija 148
 Marshalovski federalizam 107
 Maršal 147
Marx, Karl 64
 Maspokret 139
 Materijalizacija 170
 Materijalni napredak 221
Maurer, Pierre 146, 154
Mayne, Richard 31
McWhinney, Edward 107, 108, 109
 Mediji 40, 168, 175, 207
 Međudjelovanje 168
 Međudržavna suradnja 133
 Međudržavni odnosi 37
 Međudržavno udruživanje 17, 28, 33
 Međugrupna kontrola 96
 Međunacionalna koalicija 126
 Međunacionalna suradnja 222
 Međunacionalni odnosi 70, 156
 Međunacionalni sukob 37, 92, 158
 Međunarodna javnost 170, 187
 Međunarodna suradnja 78, 221
 Međunarodna zajednica 19, 28, 35, 193, 203
 Međunarodne organizacije 100, 102, 103, 176, 220, 221, 222
 Međunarodni monetarni fond (MMF) 169, 170
 Međunarodni odnosi 16, 50, 57, 116, 142, 170, 176, 194
 Međunarodni ugovor 41, 77, 112,
 Međunarodno javno pravo 185
 Međunarodno pravo 112, 114
 Međunarodno priznanje 15, 28, 36, 37, 141, 191, 203
 Međunarodnopravni subjektivitet 119
 Međuovisnost 168
 Međuregionalni pregovori 92
 Međurepublički komiteti 78
 Međuvladina politička unija 52
 Međuvladine institucije 53
 Međuvladini komiteti 128
 Međuvladini odnosi 44, 47, 48
 Mehanizam odlučivanja 129
 Memorandum SANU 22, 100, 193
Mesić, Stjepan 13, 27
Meyers, Marvin 112
Mihailović, Draža 59
 Milicijsko-teritorijalna vojska 149
 Militarizacija društva 145, 148
Milivojević, Marko 146, 154, 162,
Miller, Robert 99
Milošević, Slobodan 15, 18, 35, 36
Mimica, Neven 211
 Ministar obrane 156, 160
 Ministar unutarnjih poslova 156
 Ministarstvo obrane 161
 Mir 8, 19, 20, 33, 34, 36, 37, 89, 135, 154, 160, 174, 206, 221, 223, 224
Mirić, Jovan 23
 Mišljenje 229
Mitrany, David 222
 Mnogonacionalna država 87, 157
 Moć 20, 29, 65, 80, 82, 96, 99, 124, 131, 147, 162, 167, 170, 173, 179, 180, 181, 222, 223, 225
 Model federalizma 139
 Moderna federacija 32
 Moderna federalistička teorija 33
 Modernizacija 181, 210
 Monarh 53
 Monarhija 189
 Monarhijsko uređenje 59
 Monetarna politika 216
 Monetarna stabilnost 40
 Monetarna unija 123, 174
 Monetarni sustav 78
 Monistički federalizam 107, 134
Monnet, Jean 52, 205, 223, 229
 Monnetov pristup 34
 Monopol 24, 148,
Montesquieu, Charles L. 51, 56, 104
 Montpellier 199
 Moral 86
Moravcsik, Andrew 101, 129
Mratović, Veljko 121, 125
 Multietnička država 18, 30
 Multietnički federalizam 93

Multikulturalnost 33, 103
Multilevel constitutionalism 81
Multi-level systems of government 41
Multinacionalna demokracija 103
Multinacionalna zajednica 52
Multisredišnje strukture vlasti 47
Muslimani 155, 173

N

Nacija 50, 54, 59, 70, 93, 107, 108, 113, 115, 120, 140, 141, 156
Nacionalističke snage 32
Nacionalizacija suvereniteta 41
Nacionalizam 52, 94, 153, 197
Nacionalna država 24, 29, 221, 222, 223
Nacionalna federacija 224
Nacionalna ideologija 60
Nacionalna izolacija 178
Nacionalna pomirba 211
Nacionalna ustavna jurisdikcija 42
Nacionalna zajednica 103
Nacionalne elite 142
Nacionalne grupe 41, 42
Nacionalne manjine 66, 81, 113
Nacionalne postrojbe 148
Nacionalne stranke 48
Nacionalni diskurs 206, 207, 213
Nacionalni dohodak 68, 70,
Nacionalni federalizam 107, 134
Nacionalni glas 132
Nacionalni (narodni) pokret 59, 223
Nacionalni osjećaji 200
Nacionalni politički proces 49
Nacionalni pravni poredak 44
Nacionalni sastav 154, 155
Nacionalno pitanje 22, 178, 189
Nacionalnost 105, 106
Nacizam 209, 211
Načelo federalizma 134, 135, 140, 174, 189
Načelo jedinstva vlasti 90, 173
Načelo jednake reprezentacije 42
Načelo jednakosti 48, 126, 136
Načelo kvalificiranoga glasovanja 221, 225
Načelo odlučivanja 130
Načelo podjele vlasti 90, 182
Načelo (princip) pariteta 26, 72, 120
Načelo proporcionalnosti 82

Načelo razmjernosti 120
Načelo samouprave 83
Načelo supsidijarnosti 28, 34, 63, 82, 83, 85, 122, 223
Načelo većinske koalicije 125
Načelo velike koalicije 126
Naddržavna federacija 224
Naddržavna razina 80
Nadglasavanje 24, 68, 74
Nadležnost 42, 74, 78, 82, 83, 101, 127, 128, 180, 192, 222
Nadmoć 167
Nadnacionalna asocijacija 82
Nadnacionalna država 32, 143
Nadnacionalna organizacija 223, 225
Nadnacionalna razina 220, 223
Nadnacionalna regulativa 226
Nadnacionalna vlast 85
Nadnacionalna zajednica 193, 203
Nadnacionalni pokret 222
Nadnacionalno načelo 221
Nadnacionalno tijelo 226, 229
Nadređenost 29, 31
Nadzastupljenost 47
Nadzor 156, 159, 160, 161, 167, 176, 177, 219, 224, 229, 230
Nadzorne ovlasti 221, 228
Nafta 167, 171
Naftna industrija 171
Nagodba iz 1868. 192, 194, 195, 202
Naknada za registraciju brodice 210
Naoružani narod 151
Naoružanje 146
Napad 172
Napetosti 103, 171
Napredak 8, 19, 20, 36, 223
Napredne snage 25
Narod 43, 50, 53, 56, 57, 66, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 85, 88, 89, 112, 113, 115, 118, 124, 128, 140, 141, 148, 154, 155, 156, 157, 186, 190, 194, 201
Narodna banka Jugoslavije 78
Narodna obrana 146
Narodna skupština 198
Narodna (unionistička) stranka 195
Narodni bunt 152
Narodni pristanak 223
Narodni suverenitet 41, 52, 53
Narodnooslobodilačka vojska 14
Narodnooslobodilački rat 113
Narodnost 66, 68, 70, 71, 73, 74, 75, 77, 118, 128, 155, 156, 157

Nasilje 33, 38
 NATO 40, 176, 229
 NDH 13
 Necentralizacija 83
 Necentralizam 46
 Nedefinirana zajednica 143
 Nedemokratičnost 98
 Nedemokratski sustav 91
 Nedjeljivost vlasti 173
 Nedorečenost 175
 Neformalna suradnja 228
 Neformalni veto 133
 Negacija negacije 63
 Negativnosti 64
 Nehijerarhijska organizacija 79
 Nejednaka realna unija 186
 Nekompetitivnost 211
 Nelegitimnost 227
 Nemiri 152, 153
Nentwich, Michael 133
 Neoliberalistička koncepcija 169
 Neoliberalna politika 216
 Neovisnost 37, 42, 49, 81, 175, 178, 179, 211
 Nepovjerenje 108
 Nepromjenjivost granica 115
 Neravnopravnost 157
 Neskladna federacija 105
 Nesnošljivost 178
 Nestabilnost 96
 Nesudjelovanje 123
 Nesvrstana međunarodna politika 148
 Nesvrstanost 65
 Neunitarna politeja 102
 Neutralna sila 162
 Nevladine organizacije 220
 Nica 125, 126
Nicolaidis, Kalypso 101
Nicoll, William 130
 Nizozemska 57
 NOB 65
 NOO (Narodnooslobodilački odbor) 65
 NOR (Narodnooslobodilački rat) 152
 Normativistički pristup 196
 Normativno načelo 45
 Nostrifikacija 212
 Nova Europa 51
 Novac 167
 Nove demokracije 50
 Novi svjetski poredak 168, 171
Nugent, Neil 227, 231
 Nulifikacija 108, 111

NJ

Njemačka 57, 88, 136, 143, 175, 201, 224, 225, 227
 Njemačko Carstvo 186

O

Obavještajno-sigurnosne službe 177, 180
 Obična većina 128
Obinger, Herbert 33
 Obitelj 209
 Obrambena sfera 148
 Obrambena strategija 145, 148, 149, 152
 Obrambene mogućnosti 145
 Obrambeni sustav 149, 150, 151
 Obrana 93, 121, 147, 149, 150
 Obvezujuća odluka 226
 Odanost 224
 Odbor stalnih predstavnika 128
 Odcjepljenje 24, 26, 96, 108, 114, 115, 116, 119, 190, 201, 202
 Odgovarajuća zastupljenost 26, 72, 120,
 Odgovornost 228, 229
 Odlučivanje 127, 129, 130, 133, 136, 159, 189
 Odvjetnik 212
Oeter, Stefan 51, 53, 54
 Ograničavanje središta (centra) 47, 48
 Ograničena suverenost 149
 Okoliš 169, 170
 Okruženje 83, 86
 Oktroirani ustav 190
 Okupacija 178
 Opća uprava 192
 Opća volja 86
 Opće blagostanje 34
 Opće dobro 79
 Općenarodna obrana 150
 Opći interes 125
 Općine 146
 Općinska samouprava 199
 Općinsko sudovanje 199
 Optimalna rješenja 82
 Optimalni regulatorni sustav 80
 Optiranje 114, 123
Oreščanin, B 162
 Organi federacije (savezni organi) 22, 24, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 121, 125
 Organi savezne uprave 120
 Organizacijsko načelo 45

Oružane snage 146, 147, 148, 149, 151, 160, 180
Osamostaljenje 8, 15, 19, 162, 215
Osamostaljivanje poduzeća 24
Osječka škola 79
Osnivački ugovori 118
Osobna unija 193
Osporavanje 111
Ostrom, Vincent 27, 30, 34
Otkazivanje 119
Otudeni centri moći 68
Ovlasti 45, 47, 48, 72, 91, 98, 102, 107, 108, 110, 128, 131, 133, 142, 145, 148, 160, 175, 180, 190, 202, 219, 220, 221, 223, 226, 229, 230, 231

P

Pakt 117
Paralelna odgovornost 73
Paraustavne varijable 47
Pariški ugovor 225
Paritet 127
Paritetna zastupljenost 125, 134
Paritetno predstavništvo 111, 134
Parlament 48, 102, 123, 131, 180, 186, 219, 228, 229
Parlamentarizacija 136
Parlamentarizam 53, 54, 181
Parlamentarna demokracija 40, 52
Parlamentarna skupština 229
Parlamentarni nadzor 180
Parlamentarni sustav 53, 102, 180, 181
Participativni federalizam 100
Partija 14, 24, 66, 67, 90, 91, 93, 147, 153, 154, 156, 157, 158, 159
Partijska vojska 149
Partijski monopol 18, 42
Partijski vrh 147
Partijsko-armijski odnosi 158
Partikularni interesi 108
Partizanska borba 157
Partizanski pokret 14
Perazić, Gavro 114
Periferijalizirani federalizam 99
Pernice, Ingolf 81
Personalna unija 201
Peterson, John 129
Philadelphijska konvencija 122
Pinder, John 31
Pio XI. 82

Pirker, Pero 23
Pisani ustav 106
PK SK (Pokrajinski komitet Saveza komunista) 149
Planska privreda 90
Plava knjiga 23
Pleterski, Janko 113
Pliverić, Josip 21, 185, 186, 187, 191, 193, 194, 195, 196, 197
Pluralistički federalizam 107, 134
Pluralistički sustav 24
Pluralizam 66, 209
Pluralno društvo 104, 109, 110
Pobuna 36, 116, 145, 153
Podfederalne jedinice 75
Podijeljeni identitet 206,
Podijeljeni suverenitet 53
Podijeljeno društvo 95
Podjela vlasti 172, 173, 174, 176, 178, 220, 222, 223
Podolnjak, Robert 87, 109
Podređenost 29, 31
Područje odgovornosti 103
Područna samouprava 199
Poduzeća 146
Poduzetništvo 168, 171
Podzakonski akt 210
Pogađanje 133, 227
Pogodba 103
Pojedinač 82, 83, 84, 85, 112, 177, 223, 225
Pojmovni sukob 205
Pokrajina 18, 22, 23, 26, 41, 69, 71, 72, 73, 75, 77, 78, 81, 91, 92, 97, 113, 115, 117, 118, 120, 121, 125, 127, 140, 149, 173, 186, 187, 194
Policentrično ustavno uređenje 32
Policija 156, 170, 177
Policajska represija 173
Policy 83, 225, 226, 230
Policy aspekt 220
Políć, Ladislav 21, 191, 193, 196, 197, 198
Politička akcija 47
Politička analitika 178
Politička borba 35
Politička elita 95, 134, 141, 142, 157, 193, 202, 211, 223, 224, 230
Politička inicijativa 122, 160, 179
Politička integracija 223
Politička jedinica 105
Politička kriza 130, 152
Politička kultura 147

- Politička kultura federalizma 39
 Politička manifestacija 139
 Politička organizacija 46, 88, 111, 174
 Politička praksa 129, 176,
 Politička vlast 73, 172, 173,
 Politička volja 43
 Politička zajednica 7, 8, 18, 20, 25, 29, 35,
 63, 103, 112
 Političke stranke 180, 190, 212
 Politički aktivizam 222
 Politički arbitar 147, 154
 Politički integritet 46, 174
 Politički kompromis 18
 Politički nadzor 151
 Politički narod 192, 197
 Politički odnosi 190, 195
 Politički okoliš 124
 Politički organ 142
 Politički pluralizam 37, 44
 Politički poraz 141
 Politički poticaj 123
 Politički proces 20, 21, 129
 Politički sustav (sistem) 24, 30, 46, 71, 83,
 94, 100, 120, 121, 145, 152, 158, 161,
 172, 173, 174, 180, 181, 209
 Politički ugled 146
 Politički veto 131
 Političko odlučivanje 30, 49, 53, 93, 107
 Političko sukobljavanje 178
 Političko udruživanje 20
 Političko uređenje 146
 Političko-gospodarski savez 87
 Politika 20, 123, 128, 132, 133, 147, 155,
 156, 158, 159, 160, 162, 167, 168, 178,
 182, 198, 207, 209, 211, 220
 Politika kvalitativnih skokova 228
 Politika malih koraka 228
 Politika »prazne stolice« 130
 Politika proširenja 38
 Politizacija komisije 136
Polity 133
 Polukonfederalni tip 99
 Polupredsjednički sustav 179, 180, 181
 Poljska 57, 143, 227
Popov, Nebojša 163
 Populizam 36
 Porezi 48
 Porezni sustav 216
 Portugal 57
 Posebni odnosi 43, 152
 Poslanici 121
 Poslijeratno razdoblje 145
 Poslovne aktivnosti 167
 Poslovni običaji 167
 Poslovnik 228
 Poslušnost 115
 Postkomunistička država 211
 Postkomunističke zemlje 67
 Postmoderna konfederacija 101
 Postojeće stanje 147
 Potpredsjednik 121, 147, 149
 Potpuni sporazum 130
 Potrošeno pravo 115
 Povelja iz Maastrichta 175
 Povezivanje 143, 168, 173
 Povijesno naslijeđe 105, 106
 Povijesno pravo 190
 Povjerenje 116, 154
 Pozitivno pravo 115
 Pozitivnosti 64
 Pragmatička sankcija 194
 Pravedan poredak 30
 Pravična distribucija 135
 Pravna stečevina EU 211
 Pravna teorija 185
 Pravna znanost 186
 Pravni fakultet 139, 140, 185, 191, 193,
 195, 196, 198, 199
 Pravni poredak 31, 102
 Pravni pozitivizam 54
 Pravni subjekt 142
 Pravni sustav 73
 Pravno obvezujući akt 126
 Pravo EU 210
 Pravo glasa 99
 Pravo zajednice 209
 Pravo zavičajnosti 186
 Pravosudni ispit 212
 Pravosuđe 40, 177, 192, 209, 211
 Predfederalne sheme 45
 Predsjedničke ovlasti 180, 181, 182
 Predsjednički sustav 179, 180
 Predsjednik 147, 169, 180, 181
 Predsjednik Predsjedništva 26, 27, 121,
 147
 Predsjednik Republike 13, 147, 179, 180
 Predsjednik Vlade 147
 Predsjedništvo 26, 27, 41, 71, 72, 73, 75,
 78, 87, 93, 95, 119, 120, 121, 122,
 123, 124, 128, 134, 136, 147, 156,
 160, 161
 Predstavnici 75, 113, 121, 125, 127, 132,
 136, 143, 198, 216, 219, 220, 225, 226,
 228, 229, 230

Predstavničko tijelo 70, 102, 230
Predstavništvo 47, 92, 93, 98, 106
Pregovaranje 21, 37, 140, 142, 158, 174
Pregovori 152, 210
Pregovori o proširenju 122
Prehrambena industrija 211
Pretpristupno razdoblje 214
Pretvorba 211
Prevrat 42
Prezidijum 153
Pribićević, Svetozar 197
Približavanje 220
Pridruživanje 44
Prilagodba 223, 230
Primarna tvorevina 113
Primorska banovina 198, 199
Primus inter pares 121
Princip supranacionalnosti 228
Prirodni plin 171
Prirodni resursi 176
Prirodno pravo 115
Prisajedinjavanje 31
Pristupajuće države 112
Pristupanje 83, 113, 193, 214
Pristupni pregovori 126
Privatizacija 85, 211
Privatni sektor 80
Prividna komunistička federacija 87
Privilegirana manjina 91
Privredna reforma 70, 71
Privremena mjera 26, 127
Prizivno tijelo 133
Proces donošenja odluka 160, 219, 226
Proces odlučivanja 45, 132
Produktivnost rada 82
Progresivno širenje ovlasti 131
Prointegracionistička država 123
Prolječari 26, 35
Promjena ustava 97, 117
Proračun 229
Prosinačka konfrontacija 153
Prosperitet 37, 167, 226
Prosvjedi 170, 172
Prosvjetiteljstvo 222
Proširenje 210, 213, 231
Protectorat 19
Protestanti 96
Protokol o proširenju 125, 126
Protuglobalističke demonstracije 169
Provincija 173, 186
Prvi dom 47
Prvi svjetski rat 13, 198, 199

Publius 95
Puč 152
Pučanstvo 86
Punopravno članstvo 13, 214,
Pusić, Eugen 74, 75, 80

Q

Quebec 107

R

Racionalizam 178
Racionalne odluke 209
Radić, Stjepan 13
Radna grupa za odnose federacije 72
Radna skupina 182
Radni narod 41
Radnici 147, 150, 222
Radnička klasa 68
Rakowska-Harmstone, Teresa 93
Ramet, Sabrina 102
Ranković, Aleksandar 60, 67, 149
Rasa 104, 106
Raskol 110
Raslojavanje 79, 161
Raspad 88, 92, 96, 155, 157, 158, 159, 160,
161, 170, 171, 178, 191, 193, 197
Rasterećenje privrede 68
Rat 15, 18, 19, 34, 35, 49, 145, 147, 148,
149, 150, 159, 160, 171, 176, 192, 197,
211, 221, 223
Rat protiv terorizma 172, 173, 175, 177,
178
Ratificiranje 119, 126
Ratifikacija 15, 119, 120, 131, 137
Ratni zarobljenici 177
Ravnomjeran razvoj 85
Ravnomjerna zastupljenost 109, 155
Ravnopravna rotacija 126, 136
Ravnopravna zastupljenost 26, 97, 120,
134
Ravnopravno odlučivanje 75
Ravnopravnost 15, 18, 22, 31, 70, 71, 72,
75, 118, 136, 140
Ravnoteža 41, 96, 154, 155, 216
Razdruživanje 14, 23, 24, 27, 33, 35
Razgraničenje kompetencija 90
Različitosti 30, 39, 51, 55, 56, 104, 105,
106, 110, 111, 134

- Razmjena 221
 Razmjerna zastupljenost 95
 Razmjernost 134, 227
 Razvedeni federalizam 100
 Razvojne nejednakosti 220
Realis inaequalis 186
 Realna komunistička diktatura 141
 Realna unija 186, 191, 192, 193, 194, 195, 201
 Redistribucija ovlasti 92, 103
 Redistributivni učinci 214
 Referendum 36, 99, 117, 175, 215
 Reforma federacije 68
 Reforme 18, 23, 25, 37, 49, 64, 65, 99, 122, 149, 152, 171, 175, 210
 Regija 83, 92, 135
 Regionalizacija 8, 48, 82
 Regionalizam 44, 179
 Regionalna autonomija 116
 Regionalna raspodjela vlasti 90
 Regionalna razina 80
 Regionalna samouprava 8, 63, 180, 181
 Regionalna vlada 225
 Regionalna vlast 85
 Regionalne posebnosti 179
 Regionalne stranke 48
 Regionalni pristup 83
 Regulacija sukoba 95
 Regulatorna politika 212
Reichverfassung 53
 Religija 104, 169
Remington, Robin A. 99
Renan, Ernest 50
 Represija 42, 158, 192, 203
 Represivni sustav 177
 Reprodukcijska društvena elita 212
 Republički nacionalizmi 42
 Republički suverenitet 24
 Republičko zakonodavstvo 41
 Republika 14, 15, 18, 23, 24, 26, 37, 41, 42, 51, 56, 57, 59, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 91, 92, 93, 96, 97, 104, 100, 111, 113, 114, 115, 117, 118, 120, 121, 125, 127, 128, 135, 139, 141, 145, 146, 148, 149, 152, 153, 156, 160, 190, 192, 193, 200, 201, 202, 203
 Republika Srpska 187
 Republikanizam 51, 56
 Republikanska vladavina 98
 Resor 143, 192
 Restrukturiranje 139, 142, 211
 Revizija 134, 186
 Revolucija 116, 223
 Revolucionarno legitimiranje 148
 Revolucionarno načelo 223
Reynolds, Andrew 30
 Rezervisti 146
 Rezervna procedura 127
 Rezidualne ovlasti 47
 Rezolucija države Virginije 112
 Rezolucije iz 1798. 112
 Ribarstvo 142
Ribičić, Ciril 19, 97, 113, 114, 118, 121, Riječko pitanje 196
Riker, William 91, 99
Riley, Patrick 116
 Rimski ugovori 174, 225, 226
 Rješavanje sukoba 34
Rodin, Siniša 205
Rollings, Neil 211
 Rotacija 120, 121, 124, 126, 127, 134, 136
 Rotirajuće predsjedništvo 124, 125
Rougement, Denis de 34
Rousseau, Jean-Jacques 51, 56, 86,
Rukavina, Ivan 150
 Rumunjska 57, 126
 Rusi 96
 Ruska Federacija 170
- S**
- Sabor 27, 180, 181, 189, 194, 199, 202,
 SAD 49, 84, 88, 89, 91, 98, 99, 100, 109, 112, 167, 168, 170, 171, 172, 176, 216
Sadurski, Wojciech 205
Samardžić, Slobodan 43
 Samodefiniranje 80
 Samoodređenje 18, 19, 22, 24, 26, 36, 50, 96, 97, 108, 111, 140, 141, 190, 201, 202
 Samoopredjeljenje 115, 116
 Samoorganizacija 140
 Samoorganiziranje 80, 81
 Samostalnost 24, 35, 68, 76, 82, 97, 98, 148, 151, 161, 178
 Samosvojnost 86, 174
 Samotvorba 80
 Samoupravljanje 24, 30, 65, 67, 70, 72, 74, 150, 151
 Samoupravna integracija udruženog rada 78

- Samoupravni subjekti 73
Samoupravno demokratsko odlučivanje 151
Samoupravno dogovaranje 74
Samo-vladavina 88
Santer, Jacques 101
Sarajevo 70
Sarkozy, Nicolas 136, 143, 144
Savez 29, 31, 41, 88, 93, 98, 107, 108, 110, 115, 116
Savez država 42, 100, 101
Savez komunista 15, 26, 67
Savez komunista Hrvatske 27
Savez komunista Jugoslavije 94
Savezna država 26, 39, 49, 71, 97, 101, 102, 118, 149, 191, 199, 200, 201, 225
Savezna država socijalističkog tipa 39
Savezna državnost 190
Savezna (federalna) tijela 27, 95, 202, 203
Savezna (federalna) vlast 41, 42, 46, 49, 152, 160, 190, 201, 203, 222, 223
Savezna razina 72, 220
Savezna skupština 26, 68, 72, 74, 116, 117
Savezna vlada 42
Savezna zajednica 50
Savezne (federalne) institucije 47, 111, 134, 157
Savezni budžet 75
Savezni (federalni) ustav 41, 112, 116, 118, 222
Savezni (federalni) zakoni 73, 75, 78, 107, 127
Savezni javni tužioc 147
Savezni ministar obrane 156
Savezni proračun 26, 146
Savezni sekretar 17
Savezni sekretarijat za narodnu obranu 155
Savezni ustavi 201
Savezništvo 176
Savezno izvršno vijeće (SIV) 75, 92, 95, 120, 123, 125, 126, 202
Savezno komunističko vodstvo 42
Savezno vijeće 75
Savršena suglasna većina 119
Savska banovina 198, 199
Scharpf, Fritz 89
Schmitt, Carl 56, 112
Schoutheete, Phillipe de 123
Schuman, Robert 52, 174, 182
Seattle 169
Segmentirani politički sustav 134
Seksualne manjine 209
Sektorizirani unitarni sustav 94
Sektorska integracija 224
Sekundarna tvorevina 113
Semantička disonanca 209
Senge, Peter 79
Separatizam 201
SFRJ 18, 27, 39, 42, 43, 50, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 77, 78, 84, 85, 87, 94, 100, 115, 120, 121, 122, 123, 124, 144, 145, 146, 147, 148, 151, 152, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 213
Shackleton, Michael 129
Shaw, Jo 49
Shelly, Mary 206
Siedentop, Larry 32
Sigurnost 149, 160, 216,
Sila 19, 24, 25, 33, 37, 115, 144, 152, 211, 222, 223
Simbiotska veza 105
Simeon, Richard 93
Simetrija 105
Sinaj 149
Sinergijski razvitak 83
Singapur 216
Sirotković, Hodimir 197
Sjedinjene Američke Države 108, 170, 171, 175, 201, 205
Sjedinjene europske države 143
Sjedište suvereniteta 50
Sjeverna Amerika 135, 216
Sjeverna Irska 96
SK – pokret za Jugoslaviju 161
SKH 153
SKJ 42, 67, 71, 91, 121, 147, 148, 150, 153, 157, 158, 160, 161, 162
Skladnost 105
Skupština 26, 41, 68, 78, 120, 121, 127, 147
Skupština državnih delegata 102
Skupštinski sistem (sustav) 72, 73, 75
Slavonija 186, 192
Sloboda 56, 68, 69, 81, 86, 87, 88, 175, 176, 177, 207
Sloboda kretanja 21
Sloboda kretanja dobara 208
Sloboda kretanja kapitala 208
Sloboda kretanja radnika 208
Sloboda pružanja usluga 208

- Slobodna trgovina 169
 Slobodna volja 223
 Slobodno djelovanje tržišta 24
 Slobodno tržište 167, 171, 211
 Slovaci 27
 Slovačka 57
 Slovenci 147, 155, 156
 Slovenija 14, 27, 37, 42, 43, 57, 59, 60, 69, 89, 97, 113, 115, 135, 147, 150, 156, 158, 203, 213
 Složena asocijacija 39
 Složena država 9, 17, 18, 21, 189, 191, 220
 Složena državna zajednica 193, 197,
 Složena zajednica 19, 20, 21, 23, 28, 31, 32, 49
 Složeni sustavi 8, 19
Smerdel, Branko 9, 17, 27, 29, 30, 31, 34, 41, 44, 54, 96, 97, 128, 139, 140
Smith, Graham 99
 Smjernice 125
 Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija 41
 Socijalistička republika 147
 Socijalistička Republika Hrvatska (SRH) 27, 41, 202
 Socijalistička revolucija 60
 Socijalističko samoupravljanje 148
 Socijalizam 24, 37, 65, 66, 94, 160, 161, 168
 Socijalna diferencijacija 210
 Socijalna država 43, 44
 Socijalna prava 216
 Socijalna solidarnost 33
 Socijalni pluralizam 44
 Socijalno dobro 55
 Sofisticirani autopoietski konstitucionalni inženjering 65
Sokol, Smiljko 27, 29, 30, 31, 97, 100, 121, 125, 139
 Solidarnost 56, 83, 135, 228
Sonderbund 116
 Sovjetski federalizam 91
 Sovjetski sateliti 66
 Sovjetski Savez 27, 96, 170, 171
Spain, August O. 109
 Specijalističko vijeće 128
 Specijalizirani poslovi 229
Spinelli, Altiero 222, 223
 Split 14
 Sporazum 112, 122, 123, 130, 192, 202, 228
 Sporazum Cvetković-Maček 192
 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 44
 Sporazumijevanje 111, 121, 134, 135
 Sporazumna zajednica 142
 Srbi 42, 147, 154, 155, 156, 157
 Srbija 14, 15, 18, 22, 27, 36, 43, 59, 60, 61, 67, 69, 81, 87, 114, 117, 147, 157
 Srbijanska elita 140
 Središnja vlast (vlada) 82, 83, 9394, 116, 152, 158, 222, 223
 Srednja Europa 210
 Srednjoeuropski civilizacijski krug 147
 Srpska hegemonija 154, 156, 157
 SSSR 50, 82, 167, 201
Staatenbund 101
Staatenverbund 101
Staatsfragmente 187
Staatsvolk 54
 Stabilizacija unutarnje situacije 153
 Stabilnost 96, 156, 157, 171
 Stagnacija 230
Staljin, Josif V. 152
 Staljinistički model 65, 139
 Standardizacija 167
Stanovčić, Vojislav 99
 Stanovništvo 105, 106, 155
 Stara društvena elita 211, 212
State fragments 187
Stefanović, Jovan 22, 191, 193, 198, 199, 200, 201, 202
Stepan, Alfred 91, 103, 104
Steunenberg, Bernard 32
Stevenson, Robert Louis 206
Steyn, Mark 87
Story, Joseph 107
 Stranački sustav 47, 48
 Stranci 209
 Strančaranje 86
Strossmayer, Josip Juraj 189
 Struktura federalnog tipa 100
 Strukturalna konfederacija 101
 Studentske demonstracije 70
 Studentski štrajk 152
 Stupnjevanje vlasti 174
 Stvarni sukob 205, 206
 Subjedinice 45, 47, 91
 Subjekti 107, 109, 222
 Subjektivna prava 209
 Subjektivnost 75
 Subordinacija 48, 109, 159
 Subordinirana pozicija 96

Subotica 198
Sučeljavanje 146
Sud EZ-a 131
Sud za ratne zločine u Den Haagu 213
Sudac 212
Sudbeni osvrt 107
Sudjelovanje 160, 189
Sudska (sudbena) vlast 175, 177
Sudski savjetnik 212
Suglasje 92, 108
Suglasnost 41, 50, 97, 98, 109, 112, 115,
117, 118, 127, 128, 129, 139, 229
Sui generis organizacija 220
Sukladnost 105
Sukob 21, 25, 32, 68, 76, 116, 134, 157,
158, 159, 160, 161, 169, 170, 172, 176,
182, 221, 225, 230
Sukob civilizacija 66
Sukob Tito–Staljin 65
Summa potestas 208
Suodlučivanje 82, 128, 229, 230, 231
Supek, Ivan 22, 215
Supersila 170, 220
Supradržava 143
Supranacionalna federacija 100
Supranacionalna organizacija 100
Supranacionalna razina odlučivanja 128
Supranacionalni koncept 230, 231
Supranacionalni ustroj 53
Supstancijalna stabilnost 56
Suradnja 82, 132, 133, 220, 224, 225, 229
Suradnja u pravosuđu i unutarnjim
pitanjima 122, 132
Suspendivni veto 118
Sustav 105, 107, 129, 141, 147
Sustav dominacije 31
Sustav ravnoteže snaga 222
Sustav upravljanja 23
Sustav vladavine 173
Suverena prava 128
Suverena volja 108
Suverenitet 17, 34, 41, 51, 52, 53, 54, 71,
72, 74, 81, 100, 141, 173, 192, 203,
220, 226, 230
Suverenitet federacije 53
Suverenost 16, 30, 31, 80, 98, 103, 107,
108, 111, 114, 116, 119, 200, 201, 202,
203, 207, 209, 220, 224
Suvladavina 95, 96
Suvremena institucionalna politička
teorija 30
Suvremena teorija ustavnog prava 43

Suvremeni globalizacijski procesi 172
Suzdržanost 134
Suzdržavanje od glasovanja 132
Suživot 33, 67
Svejugoslavenska organizacija 155
Sveučilišni profesor 212
Svibanjska deklaracija 189
Svjetska banka 170
Svjetska federacija 225

Š

Šef države 180, 225
Šestosiječanjska diktatura 190, 198
Škotska 187
Šovinizam 153
Španjolska 8, 32, 44, 57, 103, 143, 175,
227
Švedska 57
Švicarska 27, 88, 89, 95, 99, 122, 201,
224
Švicarski federalizam 103

T

Talibanski režim 172
Tarlton, Charles 105
Tatalović, Siniša 145, 153, 163
Teasdale, Anthony 130
Tehnička odluka 226
Tehničko tijelo 229
Tehnologija 170, 175
Telekomunikacije 225
Teleološki aspekt 63, 64
Temeljni ugovori 119, 137, 228, 229
Temeljni ustavni akt 134
Teorija federalizma 11, 28, 85, 98, 99, 109,
111, 139, 140
Teorija javnog izbora 83
Teorija samoorganizacije 79
Teorija sustava 79
Teritorij 149, 178, 186, 194
Teritorijalna difuzija 47
Teritorijalna distribucija vlasti 44, 45, 46
Teritorijalna izborna baza 94
Teritorijalna obrana 26, 146, 149, 150
Teritorijalna prava 42
Teritorijalna reprezentacija 47, 48
Teritorijalna socijalistička diktatura 93,
94

- Teritorijalna vojska 154
 Teritorijalna zajednica 46, 50
 Teritorijalno diferencirani transnacionalni sustav pregovaranja 142
 Teritorijalno divergentne većine 48
 Teritorijalno predstavništvo 128
 Teritorijalno-republički jednostranački sustav 94
 Teroristički napadi 177
 Terorizam 178, 220
 Tiranija 91
Tomac, Zdravko 113, 118, 121, 122
Tomašić, Nikola 191
Toonen, Theo A. J. 32
Top-down process 223
 Totalitaristički duh 34
 Totalitarizam 34, 36
 Totalitarna okolina 91
 Totalitarna paradigma 67
 Totalitarni sustav 90
 Tradicionalistički koncept suvereniteta 52
 Tradicionalna politička kultura 35
 Trajna federacija 99, 117
 Transnacionalne korporacije 170, 171
 Tranzicija 168, 212, 213
 Tranzicijska demokracija 33
 Tranzicijske zemlje 63, 179
 Trgovina 175
 Trihotomija zakona 73
 Trijalizam 189
Tripalo, Miko 7, 8, 14, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 35, 37, 67, 69, 139, 140, 141
Troy Johnston, Mary 123
 Tržišna privreda 37
 Tržišne slobode 208, 209
 Tržišni mehanizam 110
 Tržišno gospodarstvo 24, 168
 Tržište 167, 207, 208
 Tržište kapitala 171
Tully, James 30
Tushnet, Mark 49
 Tvrdi ustav 186
- U**
- Učeća organizacija 79
 Učinkovitost 136, 178
 UDBA 67, 70,
 Udruge građana 179
 Udruživanje 19, 20, 22, 29, 30, 31, 34, 37, 113, 118, 223
 Ugarska 186, 190, 191, 194, 195, 197, 202
 Ugarska presizanja 192
 Ugovor država 107, 109, 112, 114, 119
 Ugovor iz Amsterdama 123, 132,
 Ugovor iz Maastrichta 45, 88, 89, 101, 111, 122, 123
 Ugovor iz Nice 129, 131, 133, 143
 Ugovor naroda 107, 113
 Ugovor o EEZ 129
 Ugovor o Europskoj uniji 207
 Ugovor o EZ 111, 125, 208
 Ugovor o konfederaciji 27
 Ugovor o sjedinjenju 226
 Ugovor o uspostavi Ustava za Europu 118, 119, 120, 122, 230
 Ugovor republika 112, 113, 114
 Ugovorna federacija 99
 Ugovorna koncepcija 112
 Ugovorna odredba 126, 131
 Ugovorna teorija 115
 Ugovorni pristanak 98
 Ugovorni savez suverenih država 102
 Ugovorni ustav 112
 Ujedinjavanje 32, 156, 174, 219,
 Ujedinjene države Europe 52
 Ujedinjeni narodi 169, 176
 Ujedinjeno Kraljevstvo 57
 Ujedinjenje 115, 201, 221, 226, 228, 229, 231
 Ujednačavanje 167
Umpire regime 96
 Umreživanje 80, 81, 85
 Unionistička politika 191, 202
 Unitaristička politika 192, 203
 Unitaristički koncept 14, 193
 Unitarističko uređenje 190
 Unitarizacija 55
 Unitarizam 15, 60, 61, 67
 Unitarna država 20, 41, 43, 55, 65, 100, 102, 103, 113, 114, 192, 193, 198, 203
 Unitarna država s elementima federalizma 191
 Unitarna savezna država 88
 Unitarna zajednica 46
 Unitarni državni ustroj 175
 Unitarni koncept 114
 Unitarni sustav 41, 44, 47, 48
 Unutarnja politika 145, 146, 153
 Unutarnje prijetnje 146
 Unutarnje vrednote 83
 Unutarnji poslovi 147

- Unutarnji sukobi 145, 153
- Upravljanje 224
- Upravljivost 216
- Upravne jedinice 192, 198, 202,
- Upravni sud 212
- Upravno pravo 185, 198
- Urbančić, Ivan** 115
- Uredba 192, 198
- Uređeni kaos 63
- Usklađivanje 211
- Ustav 35, 36, 40, 41, 47, 49, 63, 64, 69, 71, 72, 74, 76, 91, 97, 98, 100, 104, 106, 107, 109, 112, 114, 115, 117, 118, 121, 125, 127, 136, 137, 139, 140, 150, 181, 190, 201, 202
- Ustav EU 53
- Ustav Republike Hrvatske 43, 181, 193, 207
- Ustav SFRJ iz 1963. 69, 77, 92, 139, 192, 200, 201
- Ustav SFRJ iz 1974. 8, 14, 15, 18, 22, 23, 26, 28, 35, 36, 37, 68, 94, 95, 96, 97, 121, 140, 190, 193, 202, 203
- Ustav Srbije 27, 81
- Ustav SRH iz 1974. 15, 27
- Ustavna alokacija vlasti 47
- Ustavna analiza 76
- Ustavna debata 210
- Ustavna demokracija 39, 91
- Ustavna distribucija zakonodavnih ovlasti 48
- Ustavna interpretacija 106
- Ustavna misao 52
- Ustavna mjera 160
- Ustavna norma 117
- Ustavna odredba 106, 115, 117, 174
- Ustavna ovlast 182
- Ustavna politika 128
- Ustavna praksa 122
- Ustavna promjena 106, 116, 117, 118, 127, 145, 160, 179, 180, 181, 182
- Ustavna raspodjela vlasti 47
- Ustavna reforma iz 1971. 8, 11, 17, 18, 22, 23, 31, 33, 35, 36, 37, 41, 50, 63
- Ustavna revizija 63, 64, 116, 117, 118, 123
- Ustavna revolucija 223
- Ustavna sveza 115
- Ustavna teorija 40, 53, 54
- Ustavna tolerancija 39
- Ustavna transformacija 114
- Ustavna varijabla 47
- Ustavna zaštita 123
- Ustavni amandmani 14, 22, 23, 68, 69, 71, 74, 77, 92, 97, 114, 117, 121, 129, 139, 141, 192, 202, 215
- Ustavni aranžman 108
- Ustavni (federalni) okvir 18, 31, 47, 108, 191
- Ustavni federalni sustav 107
- Ustavni izbor 44, 54
- Ustavni koncept 193
- Ustavni model 128, 139, 141
- Ustavni običaji 129, 130
- Ustavni oblik 106
- Ustavni odnosi 77, 189, 191
- Ustavni položaj 32, 191, 192, 193
- Ustavni poredak 30, 33, 36, 91, 92, 103, 119, 121
- Ustavni proces 25
- Ustavni profil 122
- Ustavni spor 107
- Ustavni sud 27, 101, 102, 111, 114, 119, 120
- Ustavni tekst 128
- Ustavni trenutak 25
- Ustavni ugovor 8, 15, 28, 32, 112, 113, 119, 124, 126, 136, 213
- Ustavni zakon 77, 200, 201
- Ustavno čudovište 136
- Ustavno načelo 56, 93, 117
- Ustavno normiranje 176
- Ustavno pravo 29, 39, 40, 44, 52, 53, 55, 56, 100, 108, 121, 125, 139, 140, 185, 191, 197, 198, 199, 201
- Ustavno pravoznanstvo 40
- Ustavno rafinirana federacija 141
- Ustavno rješenje 21, 23, 25, 32, 35, 36, 54, 64, 65, 68, 78, 84, 130, 201
- Ustavnopolitička promjena 55
- Ustavno-pravna mogućnost 114
- Ustavnopravna racionalizacija 41
- Ustavnopravna sfera 177
- Ustavnopravna teorija 22
- Ustavnopravna znanost 17, 41
- Ustavnopravni inženjering 42
- Ustavnopravni subjekt 192
- Ustavnopravno načelo 43
- Ustavnost 101
- Ustavotvorna vlast 112, 117
- Ustavotvorni akt 223
- Ustavotvorno djelovanje 223, 224
- Utopija 43
- Uvjeravanje 109, 229

Uzajamni modeli 79
 Užička republika 59

V

Vaganje glasova 227
 Valonci 141
 Vanjska agresija 145, 153
 Vanjska opasnost 146
 Vanjska politika 121, 123
 Vanjski poslovi 93, 147
 Vanjskopolitička i sigurnosna doktrina 176
 Varijabilna geometrija 123
 Većina 123, 127, 130, 132, 210
 Većina država članica 129, 137
 Većina građana 137
 Većinska vladavina 104
 Većinski princip 74
 Većinsko glasovanje 130, 133
 Većinsko odlučivanje 98, 117, 131, 133
Vedriš, Mladen 215
 Veleposlanik 147
 Velika Britanija 8, 32, 123, 131, 143, 211, 227
 Velika ekonomska depresija 82
 Velikodržavni hegemonizam 60, 74
 Velikosrpska koncepcija 22
 Velikosrpska politika 190
 Velikosrpska versajska tvorevina 60
Verfassungsvertrag 112
 Vertikalna razina odlučivanja 82
 Veto 92, 94, 95, 108, 110, 111, 121, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 219
 Veto grupe 227
 Vidovdanski ustav 190, 198
 Vijeće Europe 174, 225, 229
 Vijeće Europske unije 220, 221, 225
 Vijeće ministara 102, 111, 120, 122, 126, 127, 128, 129, 133, 219, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231
 Vijeće naroda 75, 117, 127,
 Vijeće republika i pokrajina 26, 75, 95, 117, 121, 127, 128
 Vijeće za obranu i nacionalnu sigurnost 180
 Visoka vlast 226
 Visoki prekršajni sud 212
 Visoki trgovački sud 212
 Višefunkcionalni federalizam 73

Višenacionalna federacija 140, 141,
 Višenacionalna vojska 156
 Višenacionalna zajednica 24, 67, 192
 Višenacionalnost 103
 Višepartijski federalizam 141
 Višerazinski sustav vlasti 47
 Višerazinski ustavni sustav 81
 Višeslojna federacija 141
 Višestranačje 60
 Višestranačka demokracija 98
 Višestupanjski sustavi vlasti 45
 Vjera 106,
 Vlada 75, 79, 101, 102, 107, 108, 112, 120, 122, 123, 125, 156, 169, 175, 179, 180, 181, 199, 220, 225, 226
 Vladavina prava 18, 31, 56, 87, 88, 177
 Vlast 30, 36, 45, 47, 48, 49, 50, 60, 79, 81, 82, 83, 90, 93, 116, 128, 152, 159, 160, 173, 174, 186, 208, 223
Voermans, Wim 32
 Vojna baza 172
 Vojna elita 146, 157
 Vojna hunta 94
 Vojna intervencija 158
 Vojna organizacija 148, 151, 157
 Vojna politika 146
 Vojna sfera 148, 149,
 Vojne institucije 145, 152
 Vojne postrojbe 146, 149
 Vojne snage 148, 171
 Vojni nadzor 171
 Vojni udar 158
 Vojni vrh 146, 155, 159, 161, 162
 Vojnici 146, 147, 150, 160
 Vojno vodstvo 145, 153, 155
 Vojnopolitički blok 146
 Vojnopolitički položaj 162
 Vojska 14, 59, 115, 145, 146, 147, 148, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 171, 198
 Vojvodina 42, 69, 71,
 Volja svih 86
 VONS (Vijeće za obranu i nacionalnu sigurnost) 180
 Vrhovni sud 27, 49, 98, 111, 120, 212
 Vrhovni zapovjednik oružanih snaga 147, 148
 Vrijednosti 84, 144, 148, 176, 207, 209, 213
Vučinić, Zoran 100
 VUR (Vijeće udruženog rada) 68
Vurušić, Vlado 37

W

Wallace, Helen 100, 123, 134
Wallace, William 100
Warlaigh, Alexander 101
Watts, Ronald L. 88
Webb, Carole 100
Weber, Max 83
Webster, Daniel 107
Weiler, Joseph H. H. 101, 131, 132, 143
Wheare, Kenneth 92
Wiegandt, Manfred H. 101
Wiessner, Siegfried 45, 50
Williams, Bernard 205, 206
Win-win pozicija 65

Z

Zagreb 36, 70, 139, 148, 152, 185, 195, 196, 197, 199
Zajednica 34, 36, 38, 46, 51, 52, 72, 73, 74, 82, 83, 86, 103, 108, 114, 125, 128, 129, 130, 131, 140, 142, 144, 174, 175, 193, 205, 215, 219, 220, 223, 224, 226, 228, 229
Zajednica država 36, 120
Zajednica samoupravnih naroda i narodnosti 69
Zajednička ekonomska politika 216
Zajednička pripadnost 158
Zajednička ugarsko-hrvatska vlada 194
Zajednička vanjska i sigurnosna politika 122, 132, 174
Zajednička vladavina 88
Zajedničke vrijednosti 207
Zajednički interes 226
Zajedničko dobro 84
Zajedničko tijelo 142, 220, 223
Zajedničko tržište 174, 221, 226
Zajedničkost 105
Zajedništvo 134, 137, 216
Zakon o državnim službenicima i namještenicima 212

Zakon o gradnji rukometnih dvorana 210
Zakon o privremenim mjerama 127, 128
Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija 213
Zakon o sudovima 212
Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju 213
Zakoni 30, 49, 75, 82, 86, 90, 110, 123, 125, 127, 128, 210, 212
Zakonodavna inicijativa 129
Zakonodavna procedura 230
Zakonodavna razina 128, 229
Zakonodavna vlast 47, 199
Zakonodavne ovlasti 221
Zakonodavni postupak 210
Zakonodavni prerogativi 91
Zakonodavni primat 73
Zakonodavni proces 129, 131
Zakonodavni sustav 73
Zakonodavni (zakonski) akt 97, 133, 134, 229
Zakonodavno djelovanje 223, 224
Zakonodavno tijelo 106, 125, 127
Zakonodavno uređenje 176
Zaljevski rat 171
Zaostajanje 211
Zapadnoeuropski civilizacijski krug 110
Zastupljenost 126
Zastupnik 131, 189, 195, 198, 211, 229
Zatvorenici 177
ZAVNOH 14
Zemlja 169
Zemlje krune svetog Stjepana 189, 190, 191
Zetska banovina 198, 199
Zločini nad civilnim stanovništvom 213

Ž

Željeznica 225
Židovi 96
Županijski dom 180, 181
Županijski sud 212
Županov, Josip 85

Dario Čepo