

Izlaganje sa znanstvenog skupa  
UDK 949.71»1918/1980«:321.011.5

## Shvaćanje demokracije u razvitku Jugoslavije 1918—1980.

ZVONKO POSAVEC\*

Sažetak

U razvitku Jugoslavije od 1918. do 1980. godine shvaćanje demokracije određeno je više potrebom stvaranja čvrstog političkog jedinstva nego razvijanjem arhitektonike pravne države koja počiva na afirmaciji zakona i poštovanju individualnih prava. Demokratska supstancija tražila se jednom u ideji jedinstvene narodnosti jugoslavenskih naroda, drugi put u naciji, a treći put u raznim varijantama proleterskog internacionalizma. Autor smatra da nedostatak tradicije liberalne demokracije kao i izostanak institucija *civil society* mogu ponovno premjestiti težište u razvijanju i shvaćanju demokracije na homogenizaciju političkog jedinstva umjesto na razvijanje liberalnih tendencija, a tek one, prema autorovu mišljenju, daju pravu vrijednost modernoj političkoj konstituciji.

Povijest Jugoslavije od 1918. do 1980. primjer je neuspjelog stvaranja nadnacionalne države, koja je u našim danima doživjela svoj definitivni kraj. Naime, u svim fazama njezina razvitka odvijao se, manje ili više prikriveno, *nacionalni sukob*, i on je, držim, u potpunosti odredio shvaćanje *demokracije* na ovom prostoru.

Da bih to pokazao, skicirat ću kratak pregled razvitka Jugoslavije od 1918. do 1980. godine, prihvaćajući uobičajenu podjelu u pet razdoblja: *prvo* seže od 1918. do 1928, kad je Jugoslavija bila Kraljevina SHS, (tek 3. listopada 1929. proglašena je Jugoslavijom); *drugo* razdoblje je doba autoritarne vlasti od 1928. do 1941; *treće* je doba fašističke diktature od 1941. do 1945; *četvrto* razdoblje je doba diktature proletarijata od 1945. do 1965. (doba »narodne demokracije«) i *peto* je doba »federalizacije federacije« od 1965. do 1980.

### *Prvo razdoblje; Kraljevina SHS (1918—1928)*

U *prvoj fazi* (1918—1928) *ideja jugoslavenske države* izvodila se iz shvaćanja *jedinstva južnih Slavena*. Bilo je rašireno mišljenje da su Slovenci, Hrvati i Srbi jedan

\* Zvonko Posavec, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Političke teorije i političke institucije, Teorijsko-politički odsjek

i isti narod, i to jedinstvo bilo je podloga ideje *jugoslavenske državnosti*. Ipak južni *Slaveni* su *Hrvati, Srbi* i *Slovinci*, dakle, narodi različitih kultura, religija, obilježeni različitim povijesnim razvitkom i iskustvom, kao i različitim govorom i pismom. Već na samom početku stvaranja Jugoslavije izbija spor oko pitanja da li se jugoslavenski narodi *ujedinjuju* ili *prisjedinjuju*. *Ujedinjenje* je trebalo značiti poštovanje samostalnosti i narodne individualnosti svakog činioca u stvaranju nove države, a *prisjedinjenje* je značilo priznanje vodeće uloge jedne nacije.

— Srbiju je, kao već formirano političko jedinstvo, zanimalo samo proširenje vlastitog političkog jedinstva ili hegemonijska uloga u stvaranju novog političkog jedinstva južnoslavenskih naroda. Hrvatska, sa svojom kulturom i povijesno-pravnom tradicijom, nije se s tim mogla pomiriti. Slovenija se u tom sukobu priklanjala jednoj ili drugoj strani, u skladu sa svojim vlastitim interesom. Stoga je sâm čin stvaranja Jugoslavije bio više pokušaj izigravanja jedne strane na račun druge nego demokratski konsenzus oko osnovnih principa buduće političke tvorevine. To je kasnije imalo dalekosežne posljedice. Uzmemo li u obzir i svjetsko-povijesnu situaciju, koja nije bila sklona poraženima, tada je jasno da nova tvorevina nije bila rezultat *duogodišnje* i *postupne tvorbe zajedničke volje* južnoslavenskih naroda, nego je zajedništvo iznuđeno s obzirom na postojeću svjetsku situaciju. Neuspjeli početni koraci u stvaranju zajedničke države izazvali su protivljenja koja su na kraju završila snažnim nacionalnim okupljanjem i obranom nacionalnih interesa.

Dakle, usprkos stvaranju *jedinstvene i zajedničke države*, političke borbe odvijale su se na osnovi *političkih jedinstava* koja su se jasno profilirala na bazi *nacionalnog* razgraničenja. Kraljevina Srbija imala je pripremljene dvije varijante: ili samostalna proširena, odnosno *velika Srbija*, ili zajednička država s *hegemonijskim položajem Srbije*. Tu političku koncepciju pratila je nečuvana propaganda i ideologija, koja nije prestala do dana današnjega, a koja je imala kobne posljedice za širenje nacionalne netrpeljivosti. Svjesno su stvarani mitovi koji s kritičkim razmatranjem povijesti nemaju nikakve veze.

### *Drugo razdoblje; Kraljevina Jugoslavija (1928—1941)*

U *drugoj fazi (1928—1941)*, nakon neuspjelog konsenzusa o karakteru novostvorene države, na jugoslavenskim prostorima dolazi do otvorene diktature. Kralj ukida parlament i proklamira »da između kralja i naroda ne može i ne smije biti posrednika«, te on postaje (6. siječnja 1929) isključivi nosilac vlasti u zemlji. Zakonom o kraljevskoj vlasti i vrhovnoj upravi od 8. siječnja 1929, njegova je vlast postala apsolutna. On vrši sve državne funkcije, »izdaje i proglašava zakone; postavlja državne činovnike i daje vojne činove«. Kraj je ujedno »zapovjednik vojne sile«, te predstavlja »državu u svim njezinim odnosima s tuđim državama«; on »oglašava rat i zaključuje mir« (čl. 4). Kraljeva ličnost je neprikosnovena, a to znači da se njemu »ne može nikakva odgovornost pripisati, niti kralj može biti tužen«. Hodimir Sirotković ovako opisuje nastalu situaciju: »Diktatura kralja Aleksandra bila je vojno-policijska monarhistička diktatura balkanskog tipa, bez izgrađene vlastite ideologije, koja je

golom silom bajoneta i policijskog nasilja čuvala stečene privilegije i pozicije srpske građanske klase« (*Francuska revolucija — ljudska prava i politička demokracija nakon dvjesto godina*, Globus, Zagreb, izd. Eugen Pusić, str. 541).

Uostalom od 3. rujna 1931. (tzv. oktroiranim ustavom) sankcioniran je jugoslavenski unitarizam. Prema 1. članku Ustava — Kraljevina Jugoslavija je »nasljedna monarhija«, dok je oznaka parlamentarna izostavljena. Ustav je bio samo fasada, a u stvarnosti sva je vlast ostala u kraljevim rukama. Kraljeva vlast nije bila ustavom ograničena, a prava pojedinaca i grupa nisu bila osigurana. Doneseno je nekoliko važnih akata (*Obznan* 30. prosinca 1920. i *Zakon o zaštiti javne bezbjednosti i porotka države* 2. kolovoza 1921) koji su bili upereni kako protiv komunista tako i protiv hrvatskog zahtjeva za federalističkim ustrojstvom države. Bio je to pokušaj da jedna nacija preuzme dominantnu ulogu na jugoslavenskom prostoru, što je neminovno dovelo do otpora ostalih.

### *Treće razdoblje; razdoblje fašističke diktature (1941—1945)*

To je bilo doba osnivanja čistih nacionalnih država koje su nacionalnom homogenizacijom htjele radikalno odstraniti sve strane elemente i tako definitivno riješiti nacionalno pitanje. Loša rješenja zajedničke države htjelo se prevladati primjenom još lošijih sredstava.

Naime, etničko čišćenje svih stranih elemenata u okviru jedne nacije dovelo je do nečuvenog pogroma naroda. Ta suluda i strašna metoda i danas nije izgubila na aktualnosti. Oslobođilački rat u Jugoslaviji, pokrenut u doba okupacije, nije bio samo rat protiv okupatora nego i novi pokušaj pravednog rješenja nacionalnog pitanja.

### *Četvrto razdoblje; razdoblje »diktature proletarijata« (1945—1965)*

Prilikom formiranja nove Jugoslavije vodilo se računa o negativnim iskustvima u rješavanju nacionalnog pitanja. Na drugom zasjedanju AVNOJ-a 29. i 30. studenoga 1943. u Jajcu donesena je odluka o stvaranju Jugoslavije kao *federativne* države, čime bi se riješilo nacionalno pitanje, te o *republikanskom* obliku vladavine, a AVNOJ je proglašen vrhovnim organom nove države. Federalizam je bio jedini put da se prevlada jugoslavenski nacionalni unitarizam koji je omogućavao hegemonizam najbrojnije nacije. Federalizam je sadržavao zahtjev za specifičnim oblikom dvojne državnosti prema kojem je trebalo ostvariti *dvije kategorije države*: jednu *saveznu*, kao državnu zajednicu utemeljenu na ravnopravnosti i jednakosti udruženih državnih dijelova i *šest država članica* koje imaju vlastitu državnost, ali su i dijelovi savezne države. Stoga se paralelno sa stvaranjem *savezne države* stvaraju *države pojedinih zemalja* (republika) koje formiraju svoje vrhovne organe vlasti. S obzirom na *dvojnost državnosti*, odmah se pojavio problem kome zapravo pripada suverenost. Neki su teoretičari smatrali da je suverena samo savezna država, što bi

vodilo ukidanju suverenosti članica federacije. Ipak svaka je federalna jedinica imala atribute državnosti (državni teritorij, politički narod i organiziranu vlast). Nije postojala stroga podjele kompetencija između *savezne države i njenih članica*: o tome, naime, nije postojao nikakav izričiti propis. Smatralo se da ono što se tiče svih država pripada saveznoj državi, a ono što je specifičnost svake posebne članice pripada samo njoj. Dakle, usprkos faktičnoj i pravnoj dvojnosti državnosti nije postojalo jasno razgraničenje kompetencija između dviju instanci. Tu neodređenost nadomještala je jaka koheziorna snaga Komunističke partije kao i Narodnooslobodilačke vojske, odnosno JNA, i to su bile dvije osnovne integrativne snage na kojima je počivalo jedinstvo Jugoslavije. Legitimacija je crpljena iz klasičnih načina marksističkog opravdanja diktature proletarijata, povezano s njegovom mesijanskom ulogom u oslobađanju cjelokupnog čovječanstva. To je bilo razdoblje vladavine diktature komunističke partije u ime naroda, a narod je paradigmatično predstavljala radnička klasa. U tom su razdoblju nacionalni odnosi i problemi bili potisnuti, ali ne i riješeni.

#### *Peto razdoblje; razdoblje »federalizacije federacije« (1965—1980)*

Klasična marksističko-ideološka legitimacija vlasti, s obzirom na sukob sa Sovjetskim Savezom 1948, nije dugo izdržala. Započinje se sa stvaranjem novog političkog sustava koji je klasični položaj političkog vladanja nastojao zamijeniti principom *samovladanja radničke klase*. Stoga se već od 1950. nastoji kruto državno upravljanje, koje je vodila KP, napustiti u korist vlasti neposrednih proizvođača, odnosno radničke klase. Kongres KPJ održan od 2—7. studenog, 1952. u Zagrebu opredjeljuje se za uvođenje radničkog samoupravljanja. KP je trebala napustiti svoj položaj klasične partije komunističkog tipa i djelovati u sâmom procesu proizvodnje i u njemu opravdati svoju vodeću ulogu. S obzirom na svoju novu ulogu, KP je dobila i novo ime — SKJ. Ustavni zakon iz 1953, kojim se državno-pravna organizacija iz temelja promijenila, sankcioniran je ustavom 1963. Prema ocjeni vodećih teoretičara povijesti države i prava nije došlo do proboja željenih tendencija, pa su, usprkos verbalnom izjašnjavaњу za samoupravljanje, jačale etatističke tendencije.

U razdoblju od 1965. do 1980. nastoje se potisnuti antisamoupravne i hegemonističke tendencije, i afirmirati *federativni* i *demokratski* elementi. Bio je to, dakako, i pokušaj da se na temelju Marxovih inspiracija stvori novi princip homogeniteta jugoslavenskog društva, koji bi dopuštao diverzifikaciju kulturno-političkih jedinstava. Amandmani iz 1967, 1968. i 1971. godine doveli su do korjenite promjene Ustava, koja je bila dovršena donošenjem novog *Ustava 1974*. Rezolucija IX. kongresa SKJ naglašava »da interesi udruženog rada mogu utjecati na sve nivoe samoupravnog i političkog odlučivanja«; to je bila dominantna smjernica daljnjeg političkog razvitka.

Bitna novina Ustava od 1974. bilo je uvođenje delegatskog sustava. Taj politički model imao je svoj uzor u Pariškoj komuni i Lenjinovim sovjeticima kao i sličnim modelima takva mišljenja. Između birača i zastupnika formirane su delegacije, a

delegacije delegiraju svoje predstavnike u viša tijela (biralno se na radnom mjestu, u mjesnoj zajednici i društveno-političkim organizacijama), te su, u skladu s tim, na nivou općina i republike postojala tri vijeća. U skladu sa cjelokupnom političkom orijentacijom mnoge privredne ovlasti prenesene su iz saveza na republike, odnosno općinske i lokalne zajednice.

Za to političko rješenje karakteristična je izjava Edvarda Kardelja (na 3. plenarnoj sjednici SKJ — Centralnog komiteta, održanoj 12. travnja 1976). On kaže: »Za izgradnju našeg demokratskog sustava ne može biti polazište niti *parlamentarizam građanske političke države* a ni *varijanta jedne partije*, nego jedino i samo *samoupravna demokracija udruženog rada* u kojima se Savez komunista i drugi faktori organiziranog socijalističkog, društvenog, znanstvenog, kulturnog djelovanja i ostalih svjesnih snaga organiziraju i formiraju kao stvaralački dio zajednice slobodnih proizvođača«. Na 30. sjednici Predsjedništva CK (30. lipnja 1977) izložio je Kardelj novu koncepciju jugoslavenskog »demokratskog pluralizma« koja ima formu »samoupravnog pluralizma«. Njegova osnova je *delegatski sustav* kao »izraz pluralizma samoupravnih interesa«. Organizirane snage društvene svijesti, prije svega Savez komunista, izgubili bi »u takvom sustavu monopol na političku moć«. Kardelj smatra da SKJ neće na taj način izgubiti na značenju, nego će se njegova uloga »vodeće i idejne političke snage« povećati i produbiti, jer se društvo ne sastoji samo od mnoštva parcijalnih interesa i težnji, nego, također, i od cjeline idejne, političke, znanstvene i kulturne nadgradnje«. Zadaća SKJ trebala je biti da usmjerava samoupravljače spram cjeline, kako bi se na taj način izbjegla parcelizacija društva. Takva uloga SKJ bila je pretpostavka, po Kardeljevu mišljenju, uspješnog razvitka političkog sustava samoupravne demokracije. Ta prosvjetiteljska uloga SK, koja treba čuvati homogenitet jedne političke zajednice, nije uspjela. Kako je mogućnost identiteta na temelju socijalističko-komunističke ideje postupno gubila svoju integrativnu snagu, a integritet na temelju rada nije nikada ni razvijen, pojavili su se nadomjesci za izgubljeni ideokratski legitimitet partije, a s njima je Jugoslavija išla svojem kraju.

Kako integracija jugoslavenskog društva nije, dakle, uspjela na ideji *jedinstvene narodnosti južnoslavenskih naroda*, ni na *hegemoniji jedne nacije* nad drugom, te kako poslijeratna varijanta *proleterskog internacionalizma*, jednom s težištem na *diktaturi klase, odnosno partije*, a drugi put s težištem na *udruženom radu*, nije dovela do *kohezije jugoslavenskog društva*, *nacionalni* princip političke homogenizacije nastupio je punom snagom. Jugoslavija je, dakle, očit primjer kako je teško konstituirati državu višenacionalna sastava. U toku čitavog njezinog razvitka neprekidno se vodila borba oko mjerodavnog političkog jedinstva i upravo je to presudno utjecalo na shvaćanje demokracije.

#### *Kakav je to imalo utjecaj na shvaćanje demokracije?*

Poznato je da su svi politički pravci potkraj 19. i početkom 20. stoljeća svojatali demokraciju kao nužnu formu svoje organizacije. U tom smislu točna je konstatacija



C. Schmitta, »da nijedna država zapadnoevropskog kulturnog kruga nije mogla odoljeti proširenju demokratskih ideja i institucija. Napredak je bio izjednačen s proširenjem demokracije, a antidemokratski otpor bio je shvaćen kao prosta defenziva« (*Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, 1969, S. 30—31). Dakle, s obzirom na takvu svjetsko-povijesnu snagu demokracije, nijedan politički pravac nije sebi mogao dopustiti luksuz da se odrekne *njezinih usluga*.

Model demokracije koji se najčešće primjenjuje u razvitku Jugoslavije sjajno je izradio upravo Carl Schmitt. Njegovo shvaćanje demokracije poznato je u politologiji pod imenom *identitarne demokracije*, a ona počiva na dva osnovna principa: na principu homogenosti naroda i na identitetu vladajućih i onih kojima se vlada (vrhovništva i podaništva). Dakle, dok *liberalni* princip naglašava princip slobode, koji dolazi do izražaja u pluralitetu individualnih osnovnih prava i posebnih interesa, dotle ovaj demokratski ideal naglašava princip jedinstva naroda i njegova identiteta s vladarom. Ovaj dvostruki identitet očituje se u vjerovanju da »sva vlast dolazi od naroda, što ima isto značenje kao i vjerovanje da sva vlast dolazi od boga« (Ibid., str. 20). Na taj se način zbio prevrat od dinastičkog prema demokratskom legitimitetu. Stoga Schmitt dolazi do zaključka da »demokratski princip mora danas zahtijevati značenje analogno onom koje je prije imao monarhijski« (Ibid., 39).

Demokracija kao oblik vladanja nema, prema ovom mišljenju, svoj politički sadržaj, nego ona »može biti militaristička ili pacifistička, apsolutistička, centralistička ili decentralistička, napredna ili reakcionarna, i sve ponovno različito u različitim vremenima a da ne prestaje biti demokracija« (Ibid., str. 39). Dokaz njene rastezljivosti jest to što je ona sklapala najrazličitije saveze: s liberalizmom, socijalizmom, konzervativizmom, cesarizmom pa čak i s fašizmom i boljševizmom. Stoga Schmitt zaključuje da je »diktatura tako malo suprotna demokraciji kao što je demokracija suprotna diktaturi« (Ibid., S. 41).

Glavna borba u Jugoslaviji upravo se vodila, i to neprestano oko razgraničenja kompetencija *savezne države i njenih članica*, a to je ustvari značilo *borbu oko nacionalnih interesa i prava*. Savezna država, koja je produžena ruka partijskog vrha, obračunava se s centrifugalnim silama pojedinih članica. Otpor saveznom vrhu najčešće se formirao oko nacionalnih interesa. Nije postojao jedan neutralni mehanizam koji bi ove sukobe mogao uspješno rješavati. Nedostajala je arhitektonika ustavne države koja u demokraciji vidi samo jedan mogući elemenat svoje konstitucije. Možemo zaoštreno reći da Jugoslavija nikada i nije bila ustavna država. Ako pod ustavom razumijemo »cjelinu političkog jedinstva i poretka« (Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin, 1984, str. 3), a pod *ustavnom državom* zakonodavca koji donosi zakone kao da su proizašli iz ujedinjenja volje cijelog naroda i kao da ih je odobrio svaki građanin (slobodno formuliranje Kantova stava iz spisa *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*), tada Jugoslavija nije bila ustavna država.

Demokracija je bila oblik okupljanja oko odluka saveznog vrha ili nacionalnih lidera. Pomoću političkih organizacija aktivirale su se mase koje su odobravale poteze vrhovništva. Sve se odvijalo po onoj staroj devizi autoritet odozgo, povjerenje odozdo.

Upravo radi stalnog kolebanja »cjeline političkog jedinstva« nije se mogla razviti unutarnja politička borba koja tek može ostvariti pravnu i državnu arhitektoniku jedne političke zajednice. Dakako, kad je političko jedinstvo stalno ugroženo, tada se lako abreagira stvaranje unutarnje konstitucije, a to onda ima i izravne posljedice na shvaćanje demokracije.

Nakon dugog lutanja, članice jugoslavenske države vratile su se nacionalnom kao, čini se, neminovnoj komponenti konstitucije moderne države. *Moderna*, prema mišljenju Ernsta Gellnera, počinje pojavom *nacionalizma*. On zatim dodaje: »socioekonomski procesi koji su pridonijeli uspostavi jednog liberalnog konzumnog društva, proizveli su nacionalizam, jer ljudi mogu voditi ugodan život samo u političkim jedinstvima koja se osnivaju na održanju iste kulture kao što je njihova« (*Mercur*, Heft 8, 46. Jhrg., August 1992, str. 653).

Moderna je država, s jedne strane, proizvodila nacionalno okupljanje i mišljenje (kao npr. u Francuskoj), a s druge strane, *nacionalizam* je često prethodio stvaranju države i državnosti.

U svakom slučaju, možemo ustvrditi tijesno *srodstvo* između *nacije* i *države*. Sve države nastoje danas, s manje ili više sreće, da se podudaraju država i nacija. To *poklapanje* čini im se neophodnim uvjetom njihove sigurnosti, stabilnosti i slobode. Najveća nesreća koja danas može zadesiti modernog čovjeka jest da ostane bez države. Ljudi bez države danas su primjer bespravlja, siromaštva i neslobode.

Očito je da se samo tamo gdje postoji konstituirana država kao neupitna cjelina političkog jedinstva, možemo boriti za pravnu, socijalnu i demokratsku državu. Samo u okviru izgrađene *ustavne države* možemo njegovati *ustavni patriotizam* koji potiskuje primitivnu agresivnost etničke isključivosti. Jedino u okviru ustavne države možemo postati građani s razvijenim subjektivnim pravima koja su uvjet stvaranja svjetskog građanstva. Kako se mi nalazimo tek u fazi stvaranja državnosti, to se pod demokracijom najčešće razumije neupitno slijeđenje vodeće političke orijentacije, a to je, naravno, jako daleko od stvaranja istinske demokracije. Stoga nije nimalo slučajno da Schmittov model *identitarne demokracije* ima veliku aplikativnu snagu u objašnjenju političko-demokratskih procesa u nas.

Na kraju, dopustite mi da spomenem samo još jedan, izuzetno bitan, element za shvaćanje *moderne demokracije*, koji u socijalističkim društvima nimalo nije bio na djelu. Riječ je, naime, o području koje pokriva izraz *civil society* koji je Charles Taylor formulirao »kao mrežu samostalnih, od države neovisnih udruženja, koja građane međusobno povezuju u stvarima zajedničkih interesa i koja su (udruženja) svojom vlastitom egzistencijom ili aktivnošću mogla imati utjecaj na politiku« (Krzysztof Michalsky, *Europa und Civil Society*, Klett-Verlag, Stuttgart, 1991, S. 52).

Radi se, dakle, o svestranom pojmu koji bi trebao u krajnjoj liniji neutralizirati i ograničiti totalitarizaciju politike dodjeljujući joj sasvim određeno područje. Procesi demokratizacije u mnogim socijalističkim zemljama započeli su upravo rehabilitacijom toga pojma. Istina je da relativno osamostaljivanje ovog područja pridonosi stabilizaciji modernog društva, međutim, ono ne može riješiti njegove političke probleme.



Zvonko Posavec

**HOW DEMOCRACY WAS UNDERSTOOD IN THE COURSE  
OF YUGOSLAVIA'S DEVELOPMENT, 1918—1980**

*Summary*

The way in which democracy was understood in the course of Yugoslavia's development from 1918 to 1980 was determined by the need to create a firm political unity rather than by the architectural growth of the law and order state with its core in the affirmation of laws and the respect for individual rights. The democratic substance was at one time sought in the idea of a unique nationality of the Yugoslav peoples, at another in the nation, at a third time in the proletarian internationalism in its different variants. The author maintains that the lack of liberal democratic traditions and the fact that civil society institutions are missing may again move the gravity centre of the developing and understanding of democracy towards a homogenization of political unity instead towards the development of liberal tendencies which only, according to the author's opinion, lead to a modern political constitution its genuine value.