

Izlaganje sa znanstvenog skupa  
UDK 342.2(497.1)+321.74.076.12(497.1)

## Jugoslavenski federalizam

Zdravko Tomač

Fakultet političkih nauka, Zagreb

### Sažetak

Autor analizira teorijski model jugoslavenskog federalizma i uzroke teškoća u njegovom ostvarivanju ukazujući na moguće pravce razvoja. Autor smatra da je teorijska koncepcija jugoslavenskog federalizma bitno nova u odnosu na sve dosadašnje koncepcije federalizma i konfederalizma te da glavni uzroci poremećaja u njegovu ostvarivanju nisu u lošim institucionalnim ustavnim rješenjima nego u strukturi moći u jugoslavenskom društvu. Krizu ostvarivanja jugoslavenskog federalizma uzrokuje neostvarivanje osnovnog ustavnog principa da udruženi radnici odlučuju o uvjetima, sredstvima i rezultatima rada kao i neostvarivanje ustavne uloge subjektivnih snaga — prije svega SKJ.

### I

Koncepcija jugoslavenskog federalizma utvrđena Ustavom iz 1974. godine razlikuje se od svih do sada poznatih koncepcija federalnih i konfederalnih država.

Ta je koncepcija razradila neka temeljna načela AVNOJ-a (Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije) iz 1943. godine i prilagodila ih novim potrebama i uvjetima razvoja suvremenog jugoslavenskog društva.

Time je nastavljen kontinuitet stalnog mijenjanja institucija u razvoju političkog sistema, njihovog prilagodavanja i dogradnje, zasnovan na istim temeljima.

Od odluka AVNOJ-a do Ustava iz 1974. u izgradnji ustavnog sistema postoji kontinuitet temeljnih opredjeljenja, kontinuitet ostvarivanja revolucionarnog programa socijalističke revolucije (socijalističko društveno uređenje zasnovano na demokraciji, proširivanju i širenju slobode oslobođenjem rada, nacionalna ravnopravnost i bratstvo i jedinstvo, federativno uređenje, samostalnost i samosvojnost u međunarodnim odnosima, vodeća i integrirajuća uloga SKJ), ali ne postoji kontinuitet određenih institucija i oblika ostvarivanja tih temeljnih opredjeljenja, jer su se institucije i oblici neprestano mijenjali, ovisno o uvjetima i problemima koje je trebalo rješavati u razvoju društva.

Takva temeljna opredjeljenja AVNOJ-a su Ustavom iz 1974. godine prilagodena i ustavno-pravno razrađena: cjelinom političkog sistema koji treba osi-

gurati da udruženi radnik odlučuje o društvenoj reprodukciji, koncepcijom federacije kao savezne države i samoupravne socijalističke zajednice ravnopravnih naroda i narodnosti i njihovih socijalističkih republika i autonomnih pokrajina, koncepcijom delegatskog sistema, koncepcijom ugrađivanja u ustavni sistem uloge subjektivnih socijalističkih snaga na čelu sa SKJ koje postaju sastavni i bitni dio sistema socijalističkog samoupravljanja, koncepcijom općenarodne obrane i društvene samozaštite i koncepcijom i daljom razradom politike nesvrstavanja kao trajnog opredjeljenja i jednog od temelja ustavnog sistema.

To znači:

1. Da institucije, oblici organiziranja i funkcije kako federalnih organa tako i njihovih odnosa s pokrajinskim i republičkim organima nisu zauvijek dani i zadani Ustavom iz 1974. godine, da se mogu mijenjati i dograđivati;

2. Da je u svim promjenama i traženjima novih oblika organiziranja potrebno, kao i do sada, suvremenim potrebama prilagođavati temeljna načela jugoslavenskog federalizma utvrđenog još odlukama AVNOJ-a.

*Da bismo verificirali osnovnu hipotezu da se na osnovi Ustava SFRJ iz 1974. godine na načelima AVNOJ-ske Jugoslavije izgrađuje novi, dosad u svijetu nepoznati model federalizma, potrebno je ukratko analizirati bitne elemente koncepcije federalizma utvrđene Ustavom iz 1974.*

Iz cjeline Ustava SFRJ iz 1974. godine proizlazi:

1. Da je SFRJ savezna država, kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika kao i socijalističkih autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosova, koje su u sastavu SR Srbije, zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti;

2. Da radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu s njihovim ustavnim pravima, a u SFRJ — kad je to u zajedničkom interesu Ustavom SFRJ utvrđeno;

3. Da radni ljudi, narodi i narodnosti odlučuju u Federaciji na načelima sporazumijevanja republika i autonomnih pokrajina, solidarnosti i uzajamnosti, ravnopravnog sudjelovanja republika i autonomnih pokrajina u organima federacije, u skladu s Ustavom SFRJ, kao i na načelu odgovornosti republika i autonomnih pokrajina za vlastiti razvoj i za razvoj socijalističke zajednice kao cjeline.

Polazeći od odluka AVNOJ-a iz 1943. godine koje su utvrdile temelje federativne Jugoslavije, Ustav iz 1974. u osnovnim načelima, između ostalog, utvrđuje: »Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakoga naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, na temelju svoje slobodno izražene volje u zajedničkoj borbi svih naroda i narodnosti u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji, a u skladu sa svojim povijesnim težnjama, svjesni da je daljnje učvršćivanje njihova bratstva i jedinstva u zajedničkom interesu, zajedno s narodnostima s kojima žive, ujedinili su se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti te stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi — Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju.«

Time Ustav SFRJ izričito utvrđuje:

1. Da je Jugoslavija *zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda* nastala na osnovi prava naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, te da je to pravo izboreno i ostvareno u toku socijalističke revolucije. Ustav jasno konstatira historijsku činjenicu da je ujedinjenje izvršeno voljom i borbom svih naroda i da su se oni dobrovoljno ujedinili na principima slobode i pune ravnopravnosti.

2. Da je u Jugoslaviji ujedinjenje ostvareno na principima bratstva i jedinstva i izgrađivanjem novog društvenog uređenja — socijalističkog društvenog uređenja.

3. Da se u konstituiranju Jugoslavije kao poseban faktor utvrđuju i narodnosti (nacionalne manjine), ali bez prava na samoodređenje i bez prava na otcjepljenje, koje se daje samo narodima. Upravo takva ustavna pozicija narodnosti bila je jedan od uzroka da se napusti termin nacionalna manjina, jer prema Ustavu iz 1974. odnos između naroda i narodnosti, njihova prava i obaveze ne utvrđuju se većinom ili manjinom, niti ostvarivanje prava u federaciji u odlučivanju o zajedničkim interesima ovisi o broju odnosno o veličini pojedinog naroda ili narodnosti.

4. Da je Jugoslavija federativna socijalistička republika slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti.

Iz navedenih karakteristika proizlazi da Ustav Jugoslavije utvrđuje razliku između naroda i narodnosti u konstituiranju Jugoslavije i u ostvarivanju prava na samoodređenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, koje daje samo narodima, ali da u ostvarivanju slobode i nacionalne ravnopravnosti i u svim ostalim pravima izjednačava narode i narodnosti (nacionalne manjine).

Za razumijevanje ustavne koncepcije jugoslavenske federacije izuzetno značenje ima sljedeća odredba osnovnih načela Ustava SFRJ iz 1974. godine:

»Radni ljudi, narodi i narodnosti odlučuju u federaciji na načelima sporazumijevanja republika i autonomnih pokrajina, solidarnosti i uzajamnosti, ravnopravnog učešća republika i autonomnih pokrajina u organima federacije, u skladu s ovim ustavom, te na načelu odgovornosti republika i autonomnih pokrajina za vlastiti razvoj i za razvoj socijalističke zajednice kao cjeline.«

Na osnovi ove odredbe u cjelini Ustava razrađuju se i utvrđuju sljedeći novi principi federalizma:

1. Da se o najvažnijim pitanjima ostvarivanja zajedničkih ekonomskih interesa u federaciji odlučuje sporazumijevanjem, odnosno usuglašavanjem, odnosno jednoglasno, a ne većinskim glasanjem. Suglasnošću delegacija republika i pokrajina odlučuje se u Vijeću republika i pokrajina o svim najvažnijim pitanjima ekonomskih odnosa. Tek u slučaju kada ne dođe do suglasnosti, kada se odluka ne može donijeti a radi se o posebnom društvenom interesu, odnosno odluku je nužno donijeti da bi sistem funkcionirao, Ustav predviđa način donošenja privremenih mjera koje se mogu po posebnoj proceduri usvojiti većinskim glasanjem, koje traju godinu dana, ali se mogu stalno produživati po istoj proceduri, sve dok se usuglašavanjem ne usvoje trajna rješenja. To znači da donošenje odluka usuglašavanjem ne daje ni jednoj federalnoj jedinici pravo upotrebe veta, kao što se često ne samo u praksi nego i u teoriji tvrdi. To također znači da metoda usuglašavanja logično proizlazi iz temeljnih postulata AVNOJ-ske Jugoslavije (da su se narodi i narodnosti dobrovoljno ujedinili i da odlučuju na osnovi pune ravnopravnosti). Samo u tri slučaja Ustav SFRJ daje

pravo veta republici odnosno pokrajini u odlučivanju u federaciji. Po Ustavu iz 1974. nije moguća revizija Ustava SFRJ bez suglasnosti svih republika i pokrajina. Isto tako nije moguća promjena granica između republika i autonomnih pokrajina bez njihove suglasnosti i treća mogućnost upotrebe veta na osnovi Ustava iz 1974. odnosi se na ratifikaciju nekih međunarodnih ugovora koji zahtijevaju donošenje novih ili izmjenu postojećih republičkih odnosno pokrajinskih zakona ili iz kojih proizlaze posebne obaveze za jednu ili više republika ili autonomnih pokrajina. Samo u ta tri slučaja ne može se u slučaju nepostojanja suglasnosti donijeti odluka niti se mogu uvesti privremene mjere. U svim ostalim slučajevima utvrđenim Ustavom u slučaju nedonošenja odluke suglasnošću može se pokrenuti postupak donošenja privremenih mjera većinskim glasanjem. U ostalim slučajevima kada u Ustavu SFRJ nije utvrđeno da se odluke donose usuglašavanjem republika i pokrajina, a to je najveći broj odluka u federaciji, donose se majoritetnim putem. Međutim, iz prirode jugoslavenskog federalizma i društvenog uređenja proizlazi i potreba da se i u tim slučajevima traži, ako je moguće, da se odluke donose u suglasnosti a ne nadglasavanjem.

2. Da Ustav iz 1974. u rješavanju najvažnijih ekonomskih pitanja o kojima se donose odluke u federaciji suglasnošću daje ista prava republici i autonomnoj pokrajini. To znači da svaka autonomna pokrajina, jednako kao i republika, nedavanjem suglasnosti onemogućava donošenje odluke, izuzevši putem donošenja privremenih mjera.

3. Da Ustav *utvrđuje odgovornost republika i autonomnih pokrajina za vlastiti razvoj i za razvoj socijalističke zajednice kao cjeline*. To znači da su republike i pokrajine odgovorne da vlastite interese ostvaruju na način koji će osigurati i razvoj socijalističke zajednice kao cjeline. Ovo je jedno od središnjih pitanja funkcioniranja jugoslavenskog federalizma. Ustav svojom cjelinom utvrđuje dvije pretpostavke za jačanje odgovornosti republika i pokrajina da vlastiti razvoj osiguravaju na način koji osigurava maksimalni razvoj socijalističke zajednice, odnosno Jugoslavije kao cjeline.

U *prvu grupu* pretpostavki mogu se svrstati sve one ustavne odredbe koje inzistiraju da su udruženi radnici nosioci vlasti i samoupravljanja, da udruženi radnici odlučuju o uvjetima, sredstvima i rezultatima rada. Ako bi se ta pretpostavka ostvarila s obzirom na interes radnika da u borbi za veći dohodak udružuju svoja sredstva, udruživanje rada i sredstava na jedinstvenom jugoslavenskom tržištu bilo bi u interesu radnika i svih radnih ljudi u svim dijelovima Jugoslavije. Na taj način, ako bi radničko-klasni interes bio dominirajući u formuliranju interesa pokrajina i republika s obzirom na to da radnici u principu nemaju međusobno suprotstavljene interese, onda bi donošenje bitnih odluka usuglašavanjem na razini federacije bilo moguće. I obrnuto, ukoliko bi viškom rada u okviru republike i pokrajine zavladao političke (državne) strukture, odnosno tehnobirokratske strukture, onda bi one upravo u cilju zadržavanja svojih privilegija i prava posredovanja dovodile do sukobljavanja na razini federacije i bitno bi otežale donošenje odluka o bitnim ekonomskim pitanjima usuglašavanjem. Kako su upravo takve tendencije u Jugoslaviji na djelu, proces usuglašavanja u donošenju bitnih odluka u federaciji odvija se uz velike teškoće. Odatle i zaključak, a na tome se upravo u Jugoslaviji radi, da su nužne promjene koje će ojačati moć udruženog rada (privrede) na svim razinama odlučivanja, koje će uvođenjem ekonomskih kriterija privređivanja



onemogućiti politički voluntarizam i tendencije dominacije politike nad ekonomijom, te otvoriti nove prostore samoupravnoj integraciji. Dakle, odgovornost autonomnih pokrajina i republika i za razvoj Jugoslavije u cjelini nije moguće ostvarivati bez dubljih promjena u strukturi moći u jugoslavenskom društvu u korist privrede, bez jačanja ekonomskih zakonitosti i tržišta i bez svodenja uloge države i cjelokupne politike u ustavom utvrđene okvire.

*Druga pretpostavka* funkcioniranja jugoslavenske federacije je dosljedno ostvarivanje ustavne uloge subjektivnih snaga, a posebno SKJ. Subjektivne snage, a posebno SKJ kao avangarda radničke klase, ne smiju postati nosioci parcijalnih interesa. SKJ mora i dalje ostati jedinstvena organizacija i energično otklanjati uzroke ojačanih tendencija svoje federalizacije. Sve se više mogu čuti ocjene da su upravo tendencije da se SKJ organizira na federalnom principu (da dijelovi samostalno biraju svoje delegate bez mogućnosti da ih cjelina verificira), tj. da se pokrajinski i republički Savezi komunista potpuno osamostaljuju, da se u praksi narušava princip demokratskog centralizma i drugi — jedan od glavnih uzroka *krize ostvarivanja* jugoslavenskog federalizma. Upotrijebili smo termin kriza ostvarivanja, a ne kriza koncepcije, jer čvrsto branimo tezu da je izlaz iz teškoća ne u mijenjanju koncepcije nego u otklanjanju uzroka koji su ometali i otežavali ostvarivanje ustavne koncepcije jugoslavenskog federalizma.

Dakle, upravo zato što su organizirane subjektivne snage, posebno SK, počele sve više izražavati parcijalne interese, što su postajale glavna snaga koja se borila za njihovu realizaciju, što se Savez komunista više okrenuo državi i donošenju odluka, posebno na razini pokrajine i republike, umjesto da se bori na svim razinama za donošenje odluka formuliranjem jasnih kriterija, principa i vrijednosti na osnovi kojih je moguće usklađivanjem interesa osigurati radničko-klasni interes i na razini federacije, sve je više dolazilo do nejedinstva Saveza komunista Jugoslavije. Često nije bilo teško prepoznati da stavovi Saveza komunista republika i pokrajina o nekim bitnim pitanjima o kojima se odlučuje na razini federacije nisu polazili od dugoročnih interesa radničke klase nego od trenutačnih interesa svoje sredine, koji su često bili u neskladu i s dugoročnim interesima vlastite pokrajine i republike. Na primjer, socijalizacija gubitaka, borba za pokrivanje gubitaka i održavanje nerentabilnih pogona samo je trenutačno u interesu onog dijela Jugoslavije gdje je takva proizvodnja locirana, ali je dugoročno protiv interesa čak i te sredine. Slično je i s borbom za investicije koje se ne zasnivaju na ekonomskim računicama, jer su one vrlo brzo pokazale da je npr. »FENI« ili druga slična nerentabilna investicija postala najveći teret upravo onom dijelu Jugoslavije i onoj republici koja se svim sredstvima borila za takvu investiciju, a »FENIJA«, odnosno promašenih i nerentabilnih investicija ima više ili manje u svim krajevima Jugoslavije.

4. Ustav Jugoslavije iz 1974. uvodi princip *paritetnog sastava organa federacije kao još jedan instrument ostvarivanja pune ravnopravnosti naroda i narodnosti*. Sve republike u organima federacije, bez obzira na veličinu, imaju po Ustavu ista prava i pravo na istu zastupljenost svojih kadrova. Autonomne pokrajine također imaju prava na zastupljenost svojih kadrova, ali ne u svim organima na principu pariteta nego na principu odgovarajuće zastupljenosti, koja se na primjer u Skupštini Jugoslavije svodi na dvije trećine članova delegacije republike. Valja istaknuti da je Predsjedništvo SFRJ, kao kolektivni predsjednik Jugoslavije, sastavljeno od po jednog člana predstavnika svake

republike odnosno pokrajine i da se po određenom redoslijedu biraju predsjednici i potpredsjednici Predsjedništva. Osim ovih osam članova, član Predsjedništva SFRJ po položaju je i predsjednik Predsjedništva CK SKJ, ali on ne može biti predsjednik i potpredsjednik Predsjedništva SFRJ.

## II

Jedno od bitnih pitanja koncepcije jugoslavenskog federalizma je način utvrđivanja suverenosti.

U osnovnim načelima Ustava o tome se između ostalog kaže: »Radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu s njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji — kad je to, u zajedničkom interesu, ovim ustavom utvrđeno.«

Iz ove odredbe proizlazi:

1. Da su nosioci suverenosti radni ljudi, narodi i narodnosti;
2. Da svoja suverena prava ostvaruju u socijalističkim republikama, u socijalističkim autonomnim pokrajinama i u skladu s njihovim ustavnim pravima;
3. Da u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji ostvaruju suverenost u onim pitanjima koja su ovim Ustavom utvrđena da se o njima odlučuje u Federaciji.

Ove bitne odredbe koje na novi način utvrđuju ostvarivanje suverenosti ne mogu se razumjeti bez ustavnog načela o socijalističkom društvenom uređenju u SFRJ, u kojem se kaže da su nosioci vlasti i samoupravljanja radnička klasa u savezu sa svim radnim ljudima grada i sela. Na taj način Ustav, za razliku od svih drugih ustava, ne polazi od suverenosti građanina, nego od suverenosti radnog čovjeka, i to organiziranog radnog čovjeka u samoupravnim organizacijama i zajednicama koji cjelinom političkog sistema na principima solidarnosti i uzajamnosti, ravnopravnosti i međusobne odgovornosti slobodno izražava svoje slobodne interese i međusobno ih usklađuje i povezuje.

Budući da je ovo suštinsko pitanje za razumijevanje ali i za funkcioniranje jugoslavenskog federalizma, o njemu je potrebno nešto više reći.

Ustav iz 1974. godine, može se reći, prvi put u cjelini konstituira i izgrađuje samoupravljanje kao globalni sistem, izgrađujući i vlast i samoupravljanje od organiziranog radnika u savezu sa svim radnim ljudima, a ne od apstraktnog građanina birača. Za razliku od građanske demokracije, gdje se vlast, pa i cjelokupni politički sistem, izgrađuje od građanina koji je sveden na funkciju birača, glasača, koji se opredjeljuje i glasa za program političke partije ili više političkih partija, prenoseći svoja suverena prava na svoje predstavnike, čime se vlast od njega otuđuje i koncentrira u vrhove političke partije ili političkih partija. Ustav iz 1974. utvrđuje cjelovit sistem u kojemu organizirani radnici u savezu sa svim radnim ljudima neposredno, i putem delegatskog sistema i putem različitih institucija političkog sistema, odlučuju o svim društvenim poslovima.

Ustav iz 1974. godine vrlo precizno određuje da su nosioci suverenosti i vlasti radnička klasa u savezu sa svim radnim ljudima. Pojam građanin u našem ustavnom sistemu upotrebljava se samo kada se žele izraziti prava rad-

nog čovjeka koja on ostvaruje kao građanin — privatno biće. Naš Ustav preuzima i garantira klasična prava čovjeka i građanina, koja su ne samo tekovina buržoaske revolucije nego i civilizacijska tekovina razvoja demokracije, ali kada je riječ o političkoj vlasti i samoupravljanju, onda Ustav govori o radniku i radnim ljudima, dakle, pojam građanin upotrebljava se samo u onim odnosima među ljudima i njihovim pravima i obavezama koji se ne tiču organiziranja političke vlasti.

Glavni problemi ostvarivanja i funkcioniranja jugoslavenskog federalizma upravo su u nedovoljnoj snazi radničko-klasnih interesa u konstituiranju interesa na razini pokrajine i republike, odnosno dominacija političkih i tehnobirokratskih struktura u odlučivanju i na razini pokrajine i republike i federacije. Zato se i problemi funkcioniranja jugoslavenskog federalizma ne mogu razumjeti, a još manje rješavati, bez bitnih promjena u strukturi društvene moći u korist udruženog rada, odnosno proizvodne sfere društva.

### III

Ustav SFRJ vrlo je precizno nabrojanjem utvrdio da narodi i narodnosti, radni ljudi i građani u SFRJ ostvaruju i osiguravaju sljedeće zajedničke interese: suverenost, ravnopravnost, nacionalnu slobodu, nezavisnost, teritorijalnu cjelokupnost, sigurnost, društvenu samozaštitu, obranu zemlje, međunarodni položaj i odnose zemlje s drugim državama i međunarodnim organizacijama, sistem socijalističkih samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa, jedinstvene osnove političkog sistema, osnovne demokratske slobode i prava čovjeka i građanina, solidarnost i socijalnu sigurnost radnih ljudi i građana i jedinstveno jugoslavensko tržište, usklađen zajednički privredni i društveni razvoj i druge svoje zajedničke interese.

Ovi zajednički interesi ostvaruju se:

- putem saveznih organa, uz ravnopravno sudjelovanje i odgovornost republika i autonomnih pokrajina u ovim organima u utvrđivanju i provođenju politike Federacije;
- putem saveznih organa na osnovi odluka, odnosno suglasnosti republika i autonomnih pokrajina;
- neposrednom suradnjom i dogovorom republika, autonomnih pokrajina, općina i drugih društveno-političkih zajednica;
- samoupravnim sporazumijevanjem, društvenim dogovaranjem i udruživanjem organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica;
- djelatnošću društveno-političkih i drugih društvenih organizacija i udruženja građana;
- slobodnim i svestranim aktivnostima građana.

Iz navedenog proizlazi:

1. Da je Jugoslavija i savezna država i samoupravna socijalistička demokratska zajednica, odnosno da se zajednički interesi ne ostvaruju samo putem državnih organa, nego i na samoupravni način, izravnim povezivanjem samoupravnih organizacija i zajednica, samoupravnim sporazumijevanjem, društvenim dogovaranjem i slobodnim i svestranim aktivnostima građana.

Upravo nerazvijenost samoupravnog povezivanja i udruživanja bitno je utjecala na veoma krupne probleme funkcioniranja jugoslavenske federacije.

odnosno dovela je do širenja državnog reguliranja izvan ustavnih ovlaštenja kao glavnog i gotovo jedinog oblika utvrđivanja i ostvarivanja funkcija federacije. Glavne promjene u stvaranju uvjeta za potpunije ostvarivanje cjeline ustavne koncepcije jugoslavenske federacije zato se traže upravo u stvaranju uvjeta za jačanje i razvijanje samoupravnog odlučivanja i povezivanja. Bit samoupravljanja upravo je u donošenju odluka na principima suglasnosti, dobrovoljnosti, uzajamne odgovornosti jednog prema drugome i prema društvu u cjelini. Pored krupnih promjena zacrtanih u Dugoročnom programu ekonomske stabilizacije u Jugoslaviji upravo se vodi rasprava o završnom dokumentu Kritečke analize funkcioniranja političkog sistema, u kojem se daje oko 160 prijedloga promjena političkog sistema, uključujući i određene promjene Ustava SFRJ i niza najznačajnijih zakona. Tim promjenama treba osigurati jačanje svih društveno-političkih zajednica kao samoupravnih zajednica i svesti funkcije svih društveno-političkih zajednica koje one obavljaju kao država putem političke vlasti u Ustavom utvrđene okvire. Dakle, uzroci teškoća funkcioniranja jugoslavenskog federalizma nisu u samoj strategiji i modelu federalizma, nego prije svega u vrlo značajnim tehnobirokratskim snagama koje su sprečavale razvoj samoupravljanja i koje su mimo ustavnih ovlaštenja imale odlučujući utjecaj u odlučivanju o sredstvima društvene reprodukcije.

2. Iz cjeline ustavne koncepcije federacije proizlazi uži i širi pojam federacije. U užem smislu, federaciju čine savezni organi i organizacije koji na osnovi Ustava SFRJ imaju vrlo precizno utvrđene funkcije i načine na koje ih ostvaruju. U širem smislu, federaciju kao socijalističku samoupravnu zajednicu čine svi radni ljudi i građani i sve njihove organizacije i institucije koje donose odluke od zajedničkog interesa za cjelinu. Bit reforme federacije iz 1974. bila je upravo u nastojanju oko proširenja mogućnosti da samoupravne organizacije i zajednice preuzmu niz državnih funkcija, odnosno da se samoupravnim sporazumijevanjem i društvenim dogovaranjem utvrđuju prava i obaveze, međusobni odnosi i pravila ponašanja, odnosno da sami radni ljudi uz što manje posredovanje države odlučuju o svim društvenim poslovima.

Kritečka analiza funkcioniranja političkog sistema utvrdila je da se uz velike teškoće ostvaruje ustavna koncepcija federacije.

Ustav iz 1974. utvrdio je da je Jugoslavija zajednica republika i pokrajina, zajednica ravnopravnih naroda i narodnosti i njihova državna zajednica, ali i samoupravna socijalistička zajednica u kojoj se radnička klasa i svi radni ljudi povezuju i mimo republičkih država. Može se konstatirati da se ostvarila odnosno da se na zadovoljavajući način ostvaruje koncepcija Federacije u onim njezinim funkcijama kojima se osigurava ravnopravnost naroda i narodnosti, pokrajina i republika, ali se ne ostvaruje druga bitna komponenta razvijanja Jugoslavije kao samoupravne socijalističke zajednice integriranjem i povezivanjem udruženog rada bez posredovanja teritorijalnih interesa društveno-političkih zajednica.

Dakle, neostvarivanje koncepcije udruženog rada i stagnacija samoupravljanja uvjetovali su jednostrano funkcioniranje Federacije — ona se u praksi ostvarivala kao država i kao mjesto sporazumijevanja i dogovaranja republika i pokrajina, ali je ostala nerazvijena komponenta razvijanja Jugoslavije kao samoupravne socijalističke zajednice, integriranjem mimo države i nacije i putem samoupravnog povezivanja udruženog rada.

Deformiranje i jednostrano ostvarivanje ustavne koncepcije jugoslavenskog federalizma rezultat je i bitnog odstupanja u ostvarivanju koncepcije so-



cijalističke republike i autonomne pokrajine od ustavnog modela i osnovnih ustavnih opredjeljenja.

Ojačale su republičke države, i to ne samo izvan ustavnih ovlaštenja nego su i ozbiljno počele ugrožavati naše zajedništvo razbijanjem jedinstvenog jugoslavenskog tržišta, te su sve više počele poprimati funkciju reprezentanta i zaštitnika nacionalnog interesa, tako da se nacija počela izjednačavati s državom. U pokrajinama i republikama naročito, ali na svim razinama od općine do federacije, nije došlo do očekivanog utjecaja udruženog rada ne samo u odlučivanju o sredstvima društvene reprodukcije nego i u odlučivanju o svim ostalim bitnim društvenim poslovima u cijelosti.

Ustavna reforma 1971—1974, koju je inicirao drug Tito, počela je kao reforma federacije, ali već u prvim raspravama Tito i Kardelj su konstatairali, a politički vrh Jugoslavije je jedinstveno zaključio, da nije moguće radikalno mijenjati strukturu i funkcije pokrajine, republike i federacije ukoliko se istovremeno ne mijenja proizvodni odnos, ukoliko ga ne konstituira udruženi rad i ne ojača materijalni, kulturni i politički položaj radničke klase. Već tada jasno je uočeno da bez jačanja samoupravljanja nije moguće nikakvim organizacijskim promjenama riješiti nagomilane probleme i odnose: republika — Federacija. Tako se došlo do radničkih amandmana, do koncepcije osnovne organizacije udruženog rada kao temelja ne samo organiziranja udruženog rada nego i cjelokupnog političkog sistema Jugoslavije, uključujući i Federaciju, odnosno Jugoslaviju kao državu i samoupravnu socijalističku zajednicu. Na taj način je utvrđeno da je bit jugoslavenskog federalizma i njegova različitost u odnosu na sve dosada poznate oblike federalizma i konfederalizma upravo u tome što se on ne svodi samo na odnose savezne države i država članica, nego što ima i drugu, samoupravnu komponentu. Dakle, ustavna koncepcija Federacije iz 1974. godine zasniva se: prvo, na nacionalnoj ravnopravnosti svih naroda i narodnosti i ravnopravnom odlučivanju republika i pokrajina o svim onim interesima o kojima se odlučuje u organima federacije i drugo, na socijalističkom samoupravnom proizvodnom odnosu i jedinstvenim interesima radničke klase u ostvarivanju jedinstvenog društveno-političkog sistema socijalističkog samoupravljanja.

Iz svega navedenog proizlazi da je Ustav iz 1974. godine utvrdio niz novih elemenata jugoslavenskog federalizma, da je uveo niz originalnih rješenja koja daju novu teorijsku koncepciju u cjelini. Zato smatramo da se jugoslavenski federalizam može nazvati samoupravnim federalizmom i da se bitno razlikuje od poznatih federalnih i konfederalnih modela u povijesti i danas.

Pored principa pariteta u sastavu organa Federacije, odlučivanja suglasnošću, donošenja privremenih mjera, specifične uloge društveno-političkih organizacija, definiranja federacije kao države i kao samoupravne socijalističke zajednice, od posebnog je značenja za cjelinu koncepcije novi način rješavanja suverenosti i odnosa klasnog i nacionalnog. To je pokušaj da se izvede cijeli politički sistem od organiziranog radnika, a ne od građanina.

Po Ustavu iz 1974. godine radnici i radni ljudi su nosioci vlasti i samoupravljanja, a time i suvereniteta. Radnik se organizira u udruženom radu, ali i sa svim radnim ljudima u drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društveno-političkim organizacijama i društveno-političkim zajednicama od općine do Federacije i sve institucije političkog sistema koristi kao sredstvo i okvir za ostvarivanje svojih dugoročnih historijskih interesa. U tom smislu Ustav iz 1974. utvrdio je koji se interesi ostvaruju u kojoj društveno-političkoj

zajednici, koji u općini, koji u pokrajini, koji u republici, a koji u Federaciji, te je time utvrdio koja suverena prava i na koji način i gdje ostvaruju organizirani radnici u savezu sa svim radnim ljudima.

Time je naš Ustav iz 1974. godine izgradio našu specifičnu teoriju suverenosti i federalizma.

Svaka društveno-politička zajednica od općine do Federacije ima svoje izvorne nadležnosti, zapravo u svakoj od njih radnici i radni ljudi odlučuju o određenim društvenim poslovima. Nema viših i nižih, podređenih i nadređenih, postoje uže i šire društveno-političke zajednice, ali nema hijerarhije; niti je republika vlast nad općinama, niti Federacija nad republikama. Sve su društveno-političke zajednice oblik organiziranja radnih ljudi i građana u ostvarivanju Ustavom utvrđenih zajedničkih interesa, tako da organi društveno-političkih zajednica odgovaraju radnicima i radnim ljudima, a ne organima viših društveno-političkih zajednica, iako je jasno da pokrajina sadrži i općine, kao i republika, a Federacija i općine i pokrajine i republike, i da su u onim zajedničkim interesima za koje su nadležne šire društveno-političke zajednice u mogućnosti da uređuju prava i dužnosti za cjelinu svoga teritorija, ali nemaju pravo da se miješaju i zadiru u ono što je u nadležnosti uže društveno-političke zajednice niti u ono što je u nadležnosti različitih samoupravnih organizacija i zajednica.

Svaka društveno-politička zajednica konstituirana je ne samo kao politička (državna) nego i kao samoupravna zajednica. Ustav daje prednost i stimulira samoupravno uređivanje odnosa i državne organe stavlja u funkciju razvoja samoupravljanja. Sve društveno-političke zajednice po Ustavu su sredstvo ostvarivanja interesa radničke klase u savezu sa svim radnim ljudima grada i sela, čime se radnička klasa utvrđuje kao hegemon i suveren u svim društveno-političkim zajednicama.

Jugoslavenska radnička klasa povezana je jedinstvenim proizvodnim odnosom i jedinstvenim ciljevima izgradnje samoupravnog socijalizma i ostvarivanjem ustavom utvrđenih zajedničkih interesa u Jugoslaviji ne samo kao saveznoj državi nego i kao samoupravnoj socijalističkoj zajednici. Ali radnička klasa je istovremeno i nacionalna i ona mora biti hegemon u svojoj pokrajini i republici, čime se i nacija ne konstituira samo i putem države, nego prvenstveno samoupravljanjem. Koliko upravo u pokrajini i republici radnička klasa postaje hegemon, koliko se pokrajine i republike razvijaju kao samoupravne socijalističke zajednice, toliko će i temelj snaženja jedinstva i zajedništva u Jugoslaviji biti sve manje država a sve više samoupravljanje.

Zdravko Tomac

#### YUGOSLAV FEDERALISM

#### Summary

The author examines the theoretical model of Yugoslav federalism and the reasons for the difficulties arising in the process of its implementation. He then suggests possible directions of further development.

It is his contention that the theoretical conception of Yugoslav federalism is radically new in relation to all the conceptions of federalism and confederalism up to now. The main reasons for the disturbances occurring in its implementation are not to be found in unsatisfying institutional regulations in the constitution, but in the structure of power in Yugoslav society.

The crisis in the implementation of Yugoslav federalism is caused by the fact that the fundamental constitutional principle that associated workers decide about conditions, means, and results of their labour is not being implemented. This is also true of the constitutional role of the subjective forces — above all the League of Communists.

Yugoslav Federalism

YUGOSLAV FEDERALISM

Summary

The author examines the theoretical model of Yugoslav federalism and the reasons for the difficulties arising in the process of its implementation. He then suggests possible directions of further development.