

## Konflikti i usaglašavanje interesa u federalnim sistemima

Vojislav Stanovčić

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

### Sažetak

Moć i interesi na poseban su način povezani u federalnim sistemima. Istorija federalnih sistema svedoči o udruživanju radi postizanja određenih interesa i povećavanja moći udruženih članica. Danas se federalni sistemj sve više posmatraju kao oblici strukturalne disperzije ili decentralizacije vlasti i moći. U oba slučaja nastaju novi, teritorijalno određeni interesi. Autor se posebno bavi tipom teritorijalno-političkih federalnih sistema koje karakteriše disperzija vlasti i moći po teritorijalnom načelu. Problem interesnog posredovanja i usaglašavanja u takvim federalnim sistemima izveden je na primeru Jugoslavije. Po autorovom mišljenju, osnovne poteškoće savremenog jugoslavenskog federalizma jesu: nepostojanje centralnih državnih mogućnosti i sredstava za provedbu usvojenih odluka; nedostatak institucionalnih oblika i kanala funkcionalnog interesnog povezivanja; dominacija politike nad ekonomijom koja višestruko određuje prirodu federalnog i političkog sistema uopšte.

### I

*Moć i interes* pripadaju ključnim konceptima političkih nauka i nezaobilazni su i plodonosni instrumenti političke analize. Kao društvene i političke pojave, moć i interesi su na poseban način isprepleteni u federalnim strukturama. Danas smo sve skloniji da federalne sisteme posmatramo, pre svega, kao oblike strukturalne disperzije ili decentralizacije vlasti (i moći) i da pratimo taj proces *devolucije*. Ali na početku istorije federalnih oblika nailazimo na udruživanje saveznika (*foedus, foederis*) radi postizanja određenih interesa i povećavanja moći udruženih članova, dakle na *agregaciju* kao put nastajanja federalnih tvorevina. U oba slučaja nastajali su i novi interesi i novi osnovi i oblici (de)koncentracije moći. I sa jednim i sa drugim oblikom nastajanja federalnih sistema (udruživanjem u šire celine ili decentralizacijom i uspostavljanjem autonomije delova ranijih celina) nastaju i posebni *teritorijalno omeđeni interesi* federalnih jedinica i njihovog saveza, zajednice ili unije.

*Interese delova i celine* nije lako uskladiti. Teškoće u tom pogledu sve su očiglednije i u državnim uređenjima u kojima hijerarhijski odnosi i subordi-

nacija delova na osnovama administrativne centralizacije sve više izazivaju latentne i prikrivene, a i otvorene sukobe. To se dešava čak i kad se radi o relativno homogenim društvima (u etničkom, religijskom i dr. smislu, kao što je, na primer, poljsko društvo). Ovi sukobi utoliko su češći i izraženiji ukoliko se regionalnim razlikama u razvijenosti i tradiciji mogu dodati i *etničke, religijske ili jezične razlike*. Sve to utiče da se i politički relativno stabilne i centralistički uređene države suočavaju za zahtevima za autonomijom, federalizacijom ili sa separatističkim pokretima. Da bi ovo ilustrovali dovoljno je podsetiti na najnovije zahteve, reforme ili pokrete. U Belgiji se komplikuju odnosi Valonaca i Flamanaca, u Španiji deluju ne samo baskijski separatisti nego i između Katalonije i Kastilije postoji zategnutost odnosa i zahtevi za autonomizacijom ili federalizacijom, u Francuskoj se javlja ne samo Korzika kao područje delovanja separatističkog pokreta nego se oživljavaju i druge regionalne i etničko-jezičke razlike; na Kipru, gde je odnos između grčke većine i turske manjine veoma složen, spoljna intervencija je podelila ovu ostrvsku državu na dva dela i federalizam kao rešenje mnogima kao da više nije privlačan; Čehoslovačka je posle pola veka političkog života pod centralizovanim sistemom uvela federalno uređenje itd. Moglo bi se navesti još primera. Ovome bi trebalo dodati i primere zemalja koje su federalno uređene, ali to za pojedine grupe nisu zadovoljavajuća rešenja; federalna struktura Kanade ne izgleda kao zadovoljavajuće rešenje za militantni deo francuske manjine koja u svojoj federalnoj jedinici ima posebnu separatistički orijentisanu kvebešku partiju, a odnos stanovništva anglosaksonskog i francuskog porekla čini osnov previranja sa etničkom i jezičkom, ali i sa ekonomskom i istorijskom pozadinom; federalizam Indije zasnovan je na jezičkim, etničkim i religijskim kriterijumima, ali po mišljenju izvesnih etničkih, verskih i jezičkih grupa nije im dao dovoljno prostora za autonoman razvitak, pa politički sukobi često uzimaju krvavi tok; u Jugoslaviji *federalizam asimetričnog oblika* sa nizom konfederalnih elemenata ne zadovoljava ni iredentističko-separatističke zahteve nekih militantnih grupa, niti grupe koje bi želele povratak na anahrone oblike administrativnog centralizma.

Ako bi navedenim primerima iz današnjeg sveta dodali i one iz istorije, onda bi to bila veoma duga lista slučajeva udruživanja i razdruživanja, borbe za autonomiju i za stvaranje širih zajednica pogodnih za »rast civilizacija«, kako je čvršću federalnu povezanost video Alexis de Tocqueville. Nećemo ulaziti u pojedinosti ovih borbi pro et contra federalizma, ali ćemo pomenuti da je u nizu, danas politički stabilnih, federalnih zajednica dolazilo do pokušaja secesije pojedinih delova (u SAD se oko toga vodio građanski rat koji je odneo više žrtava nego svi drugi ratovi koje su SAD vodile do vijetnamskog; pokušaji pobune nekih švajcarskih kantona 1847. nisu uspeali kao ni pokušaj secesije jedne države u Australiji, gde nije uspeo ni suprotan pokušaj da se referendumom 1944. povećaju ovlašćenja savezne vlade. Isto tako neuspeli bili su u naše vreme pokušaji secesije, kao Bijafre od Nigerije (što je odnelo mnogobrojne žrtve) i Katange od Konga, ali opet imamo i uspele secesije kao Bangladeša od Pakistana uz ratne operacije, ali i mirna razdvajanja kao u slučaju raskida unije između Norveške i Švedske (1905) ili pod posebnim okolnostima izdvajanje Finske iz sklopa Rusije (u okviru koje je i pre oktobarske revolucije uživala posebnu autonomiju). Možda smo preterali u nabranjanju »slučajeva«, ali oni nam pokazuju koliko su *trendovi ka otcep-*

ljenju, autonomiji, federalizaciji odnosno kvazifederalizmu<sup>1</sup> prisutni u savremenom svetu i u periodu u kojem su formirane pojedine današnje političke zajednice. Ti procesi nisu svuda dovršeni, a u njima su federalni oblici ili došli do izražaja ili je propušteno da se njima na vreme pribegne, pa je to dovelo do teških posledica. Mogli bismo, naravno, govoriti i o drukčijim trendovima: ka širim regionalnim integracijama od kojih je najvažniji i možda najperspektivniji pokušaj prevazilaženja tradicionalne nacionalne države razvijanjem neke vrste zapadnoevropskog konfederalizma.<sup>2</sup>

Sukob između *principa subordinacije* i *principa koordinacije*, sa daleko-sežnim posledicama po karakter uređenja i pitanje koje razmatramo, stalno je prisutan u stvaranju ili menjanju federalnih i uopšte državnih struktura. Pri tome, od niza faktora zavisi ishod ovog sukoba, a od toga, dalje, zavisi da li ćemo pod imenom »federalizma« imati autentični federalizam za koji je karakterističan princip koordinacije, disperzije moći i suvereniteta, ustavna podela nadležnosti, ili pak kvazifederalizam ili centralizam koji princip subordinacije može izvesti i na principu tzv. demokratskog centralizma, pa da čak i po formi konfederaciju u praksi približi centralizovanoj državnoj strukturi kao što je to slučaj sa SSSR-om (naročito pre Ustava iz 1977). Slična ocena može se dati i za mnoge druge ustave, iako je to često stvar procene.<sup>3</sup> Za sistem SAD, jedan od njegovih prvih sistematskih proučavalaca, Alexis de Tocqueville smatrao je da američka vlada nije federalna nego »nesavršena i nepotpuna nacionalna vlada«.<sup>4</sup>

U navedenom Tocquevilleovom stavu sadržana je u osnovi i najvažnija razlika na drugoj strani skale federalnih oblika. Naime, ako je prethodni kriterij razgraničavao federalizam od unitarizma i centralizma, onda priroda podela nadležnosti i suvereniteta i mogućnosti ili nemogućnosti federalne vlade da ostvari ono što je federalnim ustavom ili ugovorom stavljeno u njena ovlašćenja ukazuje da li se radi o federaciji ili konfederaciji, ili pak o mešavini njihovih elemenata.

1 U radu o belgijskim lingvističkim sukobima P. H. Claeys (»Political pluralism and linguistic cleavage: the Belgian case«, u St. Ehrlich, G. Wooton (eds.), *The Faces of Pluralism*, Westmead, Engl. 1980), pisac o belgijskim rešenjima govori kao o »kvazifederalizmu«. Većina indijskih autora smatra da je zbog naglašenog centralizma politički oblik te zemlje »kvazifederalizam« (v. Miodrag Jovićić, *Veliki ustavni sistemi*, IRO »Svetožar Marković«, Beograd 1984, str. 304).

2 V.: Gita G. Ionescu, »Federalism and Regionalism in the Contemporary World«, prilog okruglom stolu o istoj temi (24-27. maja 1979), Beograd, Međunarodni centar za društvene nauke Univerziteta u Beogradu.

3 Posle započete velike reorganizacije i, kako se govorilo i pisalo, »demontaže« jugoslovenske federacije, Carl J. Friedrich je taj federalizam još uvek ocenjivao kao »fasadni« (Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory — and Practice*, Pall Mall Press, London 1968).

4 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York, Vintage Books, I, str. 162. i 164. Tocqueville ovde, međutim, navodi i jednu važnu crtu po kojoj se američka federalna unija razlikuje od nekadašnjih konfederacija: »U svim prethodnim konfederacijama preimućstvo saveza pružilo je više elemenata za razdor negoli za moć, jer su se umnožavali zahtevi celine bez uvećavanja sredstava za njihovo ostvarenje; i odatle je prava slabost federalne vlade gotovo uvek bila u količini njihove nominalne vlasti. Sa Američkom unijom nije takav slučaj; u njoj, kao što je slučaj i sa običnim vladama, federalna vlast ima sredstva da ostvari sve što je ovlašćena da traži.«

Dok mešavina elemenata jedinstvene (nacionalne, zajedničke centralizovane) vlasti i federalnih institucija pruža pod izvesnim okolnostima mogućnost veće efikasnosti, manjeg razdora, ta varijanta u isto vreme pruža i manje slobode, autonomije i sreće odnosno zadovoljenosti potreba i legitimnih interesa uključenih delova, sa svim negativnim posledicama koje to donosi.<sup>5</sup> S druge strane skale, mešavina federalnih i konfederalnih elemenata pojačava razmimoilaženja i razdore, a onemogućava efikasno ostvarivanje funkcija federalne vlade, pa i ostvarivanje opštih interesa, čak i kad su oni zajednički utvrđeni. Sve navedeno kazuje nam da od prave mere odnosa između efikas-

5 Povezivanje efikasnosti i centralizacije bilo je prisutnije kod starijih pisaca nego što se to čini u današnje vreme. Nesposobnost centralizovanih sistema da udovolje društvenim, pre svega ekonomskim potrebama stanovništva i da stvore dovoljno prostora za podsticanje inicijative čini ove sisteme relativno efikasnim samo u određenim područjima i uslovima: kad se radi o koncentraciji sredstava u nerazvijenim zemljama radi izgradnje izvesne industrije (najčešće vojne ili teške), železničke i putne mreže, velikih pothvata (velike brane, melioracije i sl.) koji često imaju više političku nego ekonomsku namenu kao simboli koji obeležavaju nečiju ličnu vladavinu i epohu. Navedena Tocquevilleova ocena data je u vreme kad su u SAD još bile u sukobu teorijske i političke tendencije koje su vukle u različitim pravcima: jedne ka jačanju centralne vlade, druge ka jačanju prava država-članica. Oko tri decenije posle pojavljivanja Tocquevilleovog dela, posle pobeđe Severa u građanskom ratu došlo je do rekonstrukcije sistema i do tendencije jačanja centralne administracije, koje je išlo u nekoliko talasa i trajalo sve do naših dana. Kad je Tocqueville pisao u Americi su se vodile velike političke debate pro et contra angažovanje federalne vlade podrškom izgradnji železnica. U tome je jačanje njenog položaja odigralo značajnu ulogu. Takva orijentacija u epohi rekonstrukcije posle građanskog rata veoma mnogo je pridonela industrijalizaciji SAD u posljednjoj trećini XIX veka. Britanski ustavnopravni teoretičar Albert Venn Dicey, koji je »konvencijama« dao značajno mjesto u oblasti ustavnog prava, nije inovacijama i originalnostima u političkim oblicima pridavao veliku pažnju, pa je centralistički uređenu državu uvek pretpostavljao onoj koja je federalizovana. U svom poznatom delu (A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1885) on je izrazio mišljenje da će federalna država uvek slabije proći u sukobu sa centralistički organizovanom državom podjednakih potencijala. Uoči i jedno vreme posle drugog svetskog rata uticaj ekonomske teorije Johna Maynarda Keynesa dao je nove argumente pristicama centralizacije. Nekima su i iskustva sovjetske industrijalizacije za prvih Staljinovih »petoljetki« davala argumenta u prilog centralizovanom državnom upravljanju, uz zanemarivanje ljudske cene koja je plaćena i uslova pod kojima se proces industrijalizacije odvijao. Možda je i Staljinovo nekadašnje izjašnjavaње »Protiv federalizma« (kako je glasio naslov jednog njegovog članka iz 1917) uticalo da, uprkos federalnoj strukturi sovjetske države, u njoj dođe do izražaja rigorozna centralizacija. Verovatno je pod uticajem ovih i sličnih ideja i zagovornik pluralizama kakav je bio Harold Laski zaključio »O zastarelosti federalizma« (Harold J. Laski, »The Obsolescence of Federalism«, u *New Republic*, May 3, 1939). On je izneo mišljenje da je »epoha federalizma završena («The epoch of federalism is over«), dopunjavajući kasnije da se to odnosi na teritorijalni federalizam koji je za njega bio zastareo isto kao i koncepcija nacionalne države i nacionalnog suvereniteta u međunarodnim odnosima. U naše vreme sve se više ističe da je kejnsijanska koncepcija ekonomije nespojiva sa federalizmom. Ta koncepcija, koja je odgovarala u jednom periodu i rešavala neke probleme ekonomskih kriza, sve više je predmet kritike i napuštanja. Procesj birokratizacije koje je donelo jačanje administracije i kontraproduktivnost preterane centralizacije sve se više uočavaju posljednjih decenija. U prilog decentralizovanog modela odlučivanja i u proizvodnji i u vodenju društvenih poslova iznosi se sve više argumenata i on ima sve više pristalica, pri čemu se zavisno od prirode i dometa jedne odluke određuje i mesto na kojem bi se ona donosila.

nosti i životnosti celine i autonomije, zaštićenosti i mogućnosti prosperiteta delova zavisi smisao uspostavljanja i uspešnost funkcioniranja jednog federalnog sistema. Bilo da su razlozi za stvaranje složenih državnih federalnih celina povećanje moći i bolje obezbeđenje izvesnih interesa udruženih ili da različitosti (verske, etničke, kulturne, jezičke, regionalne i dr.) koje karakterišu pojedine veće države ili političke celine nameću potrebu za decentralizacijom radi demokratizacije ili zadovoljavanja potreba autonomije i očuvanja specifičnosti i šarolikosti (a to su dve osnovne grupe razloga za federalizam i dva puta njegova nastajanja: agregacijom i devolucijom), uvek raspodela moći između delova i celine, kao i relativna moć delova i borba za njeno povećavanje ili održanje stvaraju posebne političke interese. Njih je naročito složeno usaglašavati zbog toga što delovi država koje su autentično federalne pretenduju i karakterišu se suverenitetom ili kvazisuverenitetom, što odnose među vladama u federalnoj državi u nekim pitanjima čini sličnim odnosima između suverenih država u međunarodnim odnosima. Kad se radi o konfederacijama to je tako jer se radi o savezu država koje su nezavisne i suverene, iako su istorijski postojali i oblici konfederacije čiji su delovi bili suviše mali i u međunarodnim odnosima beznačajni da bi kao suvereni i nezavisni činioći nešto predstavljali.<sup>6</sup>

Interesi igraju veliku ulogu već među razlozima za stvaranje federalnih oblika, bilo da do toga dolazi udruživanjem više delova (agregacijom) koje sličnost ili zajednica interesa upućuje na takav korak (kao u slučaju stvaranja antičkih grčkih konfederacija odnosno liga, saveza švajcarskih kantona, nizo-

6 Takav je bio slučaj sa pojedinim polisima koji su bili članovi triju najpoznatijih antičkih konfederacija: Amfiktonske, Ahajske i Likijske lige; sa švajcarskim kantonima, nizozemskim provincijama, kao i sa nekim nemačkim gradovima i italijanskim gradskim republikama. Konfederacije su nekad bile i oblik objedinjavanja delova jedne šire celine koja je i sama bila konfederacija. Zbog labave veze članica u obliku lige ili konfederacije, to se relativno lako i često događalo. Dolazilo je do užih saveza (unutar šireg) i u antičkim grčkim konfederacijama, i u okviru švajcarske konfederacije i drugih sličnih tvorevina. U vreme verskih sukoba, na verskoj osnovi je u Švajcarskoj nastala razlika i podela između katolika i protestanata, pa je u jednom trenutku Bern bio na čelu protestantske koalicije udružene zajedno sa Ujedinjenim provincijama, a Lucern na čelu Katoličke asocijacije zajedno sa Francuskom. U Poljskoj, koja je zbog labave unutrašnje političke strukture i prava veta svakog plemićkog poslanika u Sejmu, delovala kao konfederacija lokalnih jedinica, formirale su se i uže konfederacije. Tako, zbog razdora između onih koji su bili za kompromis sa Rusijom i onih koji su se tome suprotstavljali, nastale su dve konfederacije (Radomska konfederacija 1776. i Barska konfederacija 1768), što je dovelo do uplitanja moćnih suseda i tzv. prve podele Poljske. Kad je pod uticajem zbiljanja u vezi s francuskom revolucijom došlo do izvesnih reformi, kojima je 1791. donet novi ustav i ukinut liberum veto, a građanski slojevi dobili pravo na zemljišni posed i sticanje činovničkih i svešteničkih zvanja, već sledeće godine došlo je do pobune u kojoj su pobunjenici stvorili Targowicku konfederaciju, što je dalo povoda za tzv. drugu deobu Poljske. I unutar SAD, dok su bile konfederacija, nagoveštavana je od strane njenih političkih ličnosti opasnost stvaranja unutrašnjih konfederacija između pojedinih država članica konfederacije SAD. U stvari, polemike i političke razlike između federalista i antifederalista održavane su sve dok početkom šezdesetih godina XIX veka nije došlo do secesije južnih država i stvaranja njihove konfederacije (Confederate States of America) i do građanskog rata Severa i Juga. I u nekim drugim zemljama, kao što je slučaj sa Argentinom, pitanje unitarnog ili federalnog uređenja rešavalo se građanskim ratom.

zemskih provincija, SAD itd.), bilo da se ranije uspostavljene celine federaliziraju radi decentralizacije upravljanja, demokracije ili udovoljavanja kulturnim, etničkim, verskim, jezičkim i drugim specifičnostima delova (devolucija kao u slučaju sovjetske federacije, jugoslovenske, češko-slovačke, indijske, nigerijske itd.). Nemačka je u svojoj istoriji iskusila oba puta i oba oblika složenih državnih tvorevina (i delovi su stvarali konfederaciju i, posle ujedinjenja i neuspeha da se demokratizuje na centralističkim osnovama, federalizovana je u obliku Vajmarske republike i Savezne Republike Nemačke posle drugog svetskog rata. Sa svakom ovom promenom, iza koje stoje određeni interesi, dolazi i do drukčije raspodele moći koja se izražava ili uobličava u federalnoj strukturi političkog sistema.

Tendencije političkih centara moći mogu se u federalnim strukturama ispoljavati u dva pravca. Jedan je težnja ka jačanju centralne (nacionalne), tj. zajedničke vlade, kao što je to jaka tendencija u modernom federalizmu i karakteristična je za dugu istoriju američkog federalizma, za sovjetski, zapadnonemački i mnoge druge federalne sisteme. Drugi je težnja ka osamostaljivanju federalnih jedinica, pri čemu se može zapažati jačanje moći i onih koji su na čelu tih jedinica (takve tendencije zapažale su se u pojedinim delovima SAD tokom prve polovine XIX veka odnosno sve do građanskog rata, u Švajcarskoj 1840-ih godina što je kulminiralo sukobom 1847, u Australiji, Kanadi, u Jugoslaviji poslednjih dvadesetak godina itd.).

## II

Veza *pluralizama* i *federalizma* je tesna i višestruka. Nesumnjivo je da sam federalizam već donosi svojevrsni pluralizam, ali i da je svaki istinski pluralizam, u stvari, koegzistencija i udruživanje delova. Zato je Harold Laski, koji je smatrao da je »epoha federalizma završena«, isto tako smatrao da je »sva stvaralačka vlast u biti federalna po svome karakteru«.<sup>7</sup>

Pluralizam u federalnim sistemima može da se uzme na dva načina. Na jedan način pluralistička može da bude svaka nefederalna država, ako u njoj postoje demokratija, ljudska prava i slobode te mogućnost da koristeći ih ljudi ulaze u različite ekonomske, socijalne, kulturne, političke i druge veze i asocijacije oko kojih se uspostavljaju i određene ustanove i interesi za koje politički sistem daje okvire, jer priznaje legitimnost partikuliranih interesa. Ta strana pluralizma je, kao što ćemo kasnije pokušati pokazati, veoma značajna i za federalne sisteme, jer taj pluralizam pod određenim uslovima može postati *činilac ublažavanja političke podele i granica između federalnih jedinica*. Drugi smisao pluralizma u federalnim sistemima jeste onaj koji nastaje

<sup>7</sup> Harold J. Laski, *Liberty in the Modern State*, London 1954. (3rd ed.), str. 82. Pogrešili bismo ako bismo zaključili da je nacionalna država kao moguća suprotnost federalizmu onaj politički oblik za koji je Laski mislio da dobija u značaju. On je pisao da je »princip nacionalnog suvereniteta iscrpeo svoju korisnost«, da je svaka isključivo teritorijalna organizacija vlasti zastarela i zato je zagovarao svojevrsni funkcionalni federalizam za koji je dobar primer našao u Tennessee Valley Administration (*ibid.*, str. 31—32). Laski kao da je sledio Kanta koji je takođe težio prevazilaženju nacionalne države radi »većnog mira« i to njegovo traženje je išlo ka ustanovljavanju sveopšteg *foedus pacificuma slobodnih republika*. (I. Kant, *Večni mir*, u *Um i sloboda*, »Ideje«, Beo-

iz same ustanove federalizma, koja u stvari podrazumeva da su društva odnosno države sastavljene od više relativno autonomnih delova, pa je pluralizam delova uvek važna crta federalne zajednice. Poimanje federalizma kao »društva društava«, kako je to izrazio Montesquieu,<sup>8</sup> sadrži ideju koja je u stvari implicitna i u Aristotelovom asocijativističkom konceptu politeje, iako njegova razmatranja nisu prešla granicu polisa. »Društvo društava« odgovara Althusiusovim idejama (pactum asotiationis). Althusiusov federalizam je, u stvari, proizišao iz njegovog pluralističkog shvatanja društva kao konfederacije užih zajednica, koje se udružuju na osnovu ugovora i imaju pravo na secesiju, tj. slobodno otepljenje ili izdavanje iz šire zajednice. Ove njegove ideje često se uzimaju kao početak moderne federalne teorije, iako su neki drugi pisci u dilemi da li je Althusius bio prvi moderni federalista ili poslednji srednjovekovni konstitucionalista.<sup>9</sup>

Kad jedna zemlja ne bi imala nikakvih unutrašnjih podela i razlika među stanovništvom, opet bi razlozi demokratske decentralizacije i disperzije vlasti, naročito ako se radi o velikoj ili prostranoj zemlji, bili u prilog federalizma. Kad se radi o zemljama koje se karakterišu raznolikostima, različitim istorijskim iskustvima ili stanovništvom koje se karakteriše etničkim, religijskim ili jezičkim razlikama, onda su to dodatni razlozi za primenu federalizma. No, ako bi razlike bile suviše velike i ako bi se zemlja karakterisala i prostranošću i suviše velikim razlikama odnosno heterogenošću, onda se mora znati da federalni oblik nije lako održavati. Hoćemo reći da federalni sistem, slično demokratiji, zahteva relativnu homogenost stanovništva ili jake zajedničke težnje ili interese koji podrazumevaju i savladavanje onih razlika koje ometaju ravnopravnost i pojedinaca i društvenih grupa. Sve ono što se obično iznosi za demokratiju, a to je, pored ostalog, da pretpostavlja izvesnu homogenost stanovništva i zajednicu interesa, važi i za federalne sisteme u istoj meri. Regionalizmi koji otežavaju integraciju obično su podržani ili dubokim razlikama i nespremnošću da se one savladavaju, ili pak posebnim interesima, koji bi integracijom možda bili ugroženi. Pri tome se možda često ispušta kakve su prednosti udruživanja i za celinu i za njene delove. Mislimo da je takav slučaj i sa regionalizmom koji se ispoljava u odnosu na Zapadnoevropsku integraciju.<sup>10</sup>

*Teritorijalno-politički*, za razliku od *funkcionalnog federalizma*, podrazumeva strukturalnu disperziju vlasti koja je po pravilu izvršena na teritorijalnom principu. Na toj se osnovi onda konstituišu i posebni teritorijalno-politički interesi centra političke moći. To postižu, pored ostalog, i time što na-

8 »C'est une société de sociétés qui en font une nouvelle qui peut s'agrandir par de nouveaux associés, jusqu' à ce que sa puissance suffise à la sûreté de ceux qui se sont unis« (Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, I, liv. IX, ch. I). Jedan pisac naglašava da je tek od Montesquieua povezanost demokratije i federalizma postala velika tema političke teorije, a time, dodati bismo, i federalizma i pluralizma kao sociološke, ekonomske i političke činjenice i pretpostavke federalnog republikanizma. (Up. Patrick Riley, »The 17th Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz«, *Publius*, vol. 6, br. 3, 1976).

9 Thomas Hueglin, »Johannes Althusius: Medieval Constitutionalist or Modern Federalist?«, vol. 9, br. 4 (1979). Jedan pisac je Althusiusove ideje konfederalne »višestepene« zajednice zajednica uporedio sa izvesnim jugoslovenskim rešenjima u oblasti komunalnog, samoupravnog i federalnog sistema.

10 Vidi o tome: Gita Ionescu, »Federalism and Regionalism in the Contemporary World«.

stoje pod svoju kontrolu dovesti što veći broj drugih subjekata i nosilaca različitih interesa i da u artikulaciji i izražavanju, kao i u konfliktima i usaglašavanjima takvih interesa steknu posredničku ulogu. Drugim rečima, istorijsko je iskustvo da vlast teži da postane što moćnija i, u krajnjoj liniji, da postane apsolutna ako u tom pogledu ne nailazi na prepreke kao što su politički otpor i institucionalizovana kontrola javne vlasti od strane društva. Ta tendencija deluje i u okviru federalnih struktura, iako federalizam, u principu, disperzijom vlasti predstavlja jednu od prepreka takvoj tendenciji. Ako se radi o autentičnom federalizmu zasnovanom na podeljenom suverenitetu i podržanom drugim demokratskim institucionalnim rešenjima i delovanjem socijalnog, političkog, ekonomskog i kulturnog pluralizma, onda on i čini prepreku političkom apsolutizmu. Ovde federalizam po svojoj prirodi deluje u duhu Montesquieuove devize da »vlast zaustavlja vlast«. <sup>11</sup> Međutim, ako dođe bilo do centralizma pod maskom federalizma, bilo do konfederalizma, onda se politički apsolutizam lako uspostavlja, iako na različitim nivoima. Kod centralizama uspostavlja se u jednom centru koji je suveren i koji dominira užim zajednicama odnosno manjim teritorijalnim jedinicama, pa im može »delegirati« i deo autoritarne kontrole, a kod konfederalizma kad su članice suverene one teže da njihova vlast postane apsolutna ako ne postoje svi oni uslovi i institucionalna i pravna rešenja i slobodne društveno-političke snage koje obezbeđuju demokratiju. U svakom slučaju federalizam deluje kao instrument demokratije samo ako je autentičan.

Autentični federalizam podrazumeva *podeljeni suverenitet*, tj. podelu nadležnosti između zajedničkih (federalnih ili, kako u Americi kažu, nacionalnih tela odnosno vlade u širem smislu) i odgovarajućih tela federalnih jedinica. Pravi način da se ova podela izvrši jeste ustav i zato je vladavina prava odnosno, preciznije, *vladavina ustava*, a ne vladavina neke ličnosti ili nekog tela, nužan uslov pravog federalizma. To opet može da znači da se na *jakobinskom konceptu vlade* ne može izgraditi autentični federalizam. <sup>12</sup>

Ako bi politiku posmatrali isključivo kroz prizmu interesa bio bi to redukcionizam, unatoč tome što su mnogi veliki mislioci shvatili i isticali veliki značaj interesa u opredeljivanju ljudi. Da pomenemo samo duhovito Hobbesovo mišljenje da bi ljudi osporavali i geometrijske aksiome ako bi ovi za-

11 »L'Pouvoir arrête le pouvoir« Montesquieu, *op. cit.*, 1, liv. XI, ch. IV.

12 Uostalom, francuski jakobinci su i sami smatrali da njihove radikalne ideje nisu spojive sa bilo kakvim pokušajem federalizacije. U prvim fazama, francuska revolucija bila je pod velikim uticajem američkih ideja u pogledu ljudskih prava, ideja o podeli vlasti (čl. 16. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789) pa su izvesne struje bile i pod uticajem ideje federalizma. Računalo se da tradicionalni francuski birokratski centralizam, a isto tako i dominacija Pariza nad provincijama može da se prevaziđe federalnim oblikom organizacije države. Interesovanje za tadašnji američki federalizam, koji je dao novi oblik savezne države, bilo je veliko. *Federalistički spisi (Federalist Papers)* 1792. prevedeni su na francuski i doživeli su dva izdanja, a njihovim autorima (čija su imena po prvi put i otkrivena u francuskom izdanju) odlukom Konventa 26. avgusta 1792, pored mnogih drugih evropskih i američkih naprednih i zaslužnih ličnosti, dodeljeno je počasno pravo francuskih građana. Već sledeće godine, kad su na vlast došli radikalni montanjarji, zagovaranje federalizma postalo je teško kri- vično delo upereno, kako se smatralo, protiv nacionalnog jedinstva i teritorijalnog integriteta. Konvent je 25. septembra 1793. proglasio republiku za nedeljivu i zapretio smrtnom kaznom svima koji bi predložili diktaturu, triumvirat, tri-



dirali u njihove interese. I slično, iako pojednostavnjeno, Marxovo gledište da bi se anglikanska crkva radije odrekla 38 od 39 svojih dogmi nego jedne tridesetdevetine svojih interesa. Pridavanju izuzetnog značaja interesima u politici veoma su mnogo pridoneli filozofi—materijalisti XVIII veka, naročito Holbach i Helvetius, koji im je pripisivao svojstvo čarobnjaka koji čini da se u očima svakog bića menja izgled svake stvari.

Analizu uloge interesa u stvaranju političkih frakcija i stranačarstva, te niz ideja kako to iskoristiti radi uspostavljanja ravnoteže između sukobljenih interesa kao temelja za izgradnju jedne republikanske (demokratske) vladavine dao je James Madison u svom čuvenom *Federalistu* No 10. Plodnosnost sociološkog, ekonomskog i kulturnog pluralizma kao instrumenta političke analize i kao temelja *poliarhičnog društva*, kakvo je i svaka federalno uređena zajednica, shvaćena je tek krajem XIX i početkom XX veka. Tada počinje otkrivanje značaja grupa i naročito interesnih grupa u politici koje se nastavlja do naših dana (von Gierke, Barker, Duguit, Bentley, Russel, Cole, Laski, Dahl i drugi) i koje pridonosi razvijanju ideja pluralizma. U radovima niza ovih autora država se tretira samo kao jedna od asocijacija. Neki smatraju da je prevazilaženje nacionalne države na osnovama konfederalnih asocijacija deo promena u postmodernoj epohi. Ova struja u suštini zagovara jedan socijalni, ekonomski i politički federalizam, iako su neki preteče ove struje kao, na primer, Laski smatrali da je epoha federalizma završena. Tako svaki pluralizam koji je pretpostavka slobode jeste i svojevrsni federalizam, odnosno svaki autentični federalizam jeste istovremeno i pluralizam. Različiti i subjektivni interesi predstavljaju sociološku empirijsku činjenicu za koju politički i pravni sistem mora pružiti dovoljno široke i fleksibilne okvire za odvijanje društvenog života, ekonomskog i pravnog prometa, kulturnog kontakta i komunikacije između raznorodnih grupa i kultura, tj. to istovremeno mora biti i *otvoreno društvo*. Drukčija koncepcija podrazumeva zatvoreno društvo, bilo ono zamišljeno po uzoru na Platonov ili Hegelov totalitarizam u ime moralne funkcije države, bilo Hobbesov autoritarizam države—levijatana kao jedinog izlaza iz sveopšteg rata u koji vodi čovekov nesputani egoizam, bilo to Rousseauova homogena zajednica u kojoj je narodni suverenitet nedeljiv i apsolutan. Imamo na jednoj strani pluralistički konstituisana društva, a na drugoj totalna odnosno totalitarna društva.

Mogli bismo se saglasiti sa onim koji, počevši od Jamesa Madisona do savremenih autora koji analiziraju funkcionisanje i strukturu federalnih sistema, smatraju da federalizam pretpostavlja kao neophodne uslove izvesne sociološke i ekonomske, a ne samo pravne uslove i političke institucije.<sup>13</sup>

### III

Ako pažnju koncentrišemo samo na onaj pluralizam koji je neposredno povezan sa oblicima federalizma (koji idu od konfederalizma preko regionalne autonomije, autentičnog federalizma do kvazifederalizma),<sup>14</sup> onda ćemo moći

<sup>13</sup> Vidi, na primer, isticanje ove činjenice u radu: E. Mc Whinney, *Comparative federalism*, Toronto 1962, str. 99—100.

<sup>14</sup> St. Ehrlich, u prilogu »Some Theoretical Reflections on Federations and Federalism« (prilog za the Conference on Pluralism in Federal States, Kingston,

zapaziti u federalnim sistemima: (1) da se mnogobrojni interesi počinju artikulirati, agregirati i sukobljavati na nov način, jer se pojavljuju nove političke jedinice i centri moći u njima, koji se stavljaju u službu tih interesa i u tome traže osnovu na kojoj bi stekli legitimnost, ali i učvrstili svoj položaj i mobilisali političku podršku; (2) u federalnim jedinicama vrlo brzo se pojavljuju posebni interesi vezani uz postojanje ovih jedinica kao socijalno-ekonomskih i političkih entiteta, pa je konkurencija i sukob među njima, kao i između njih, s jedne strane, i zajedničke federalne vlade, s druge strane, problem koji utiče na sistem donošenja odluka i na federalne ustanove (bilo da zahteva uvođenje novih, bilo da modifikuje funkcionisanje ranije uspostavljenih); (3) ispoljavanje interesa federalnih jedinica dobija u intenzitetu kad se njihove granice ili njihovo uspostavljanje poklapa sa nacionalnim, religijskim, jezičkim ili drugim sličnim razlikama između federalnih jedinica, jer se u takvom slučaju uključuju i emocije, povećava osetljivost, javlja ponos i predrasude grupa u pitanju; (4) ako nisu sprečeni karakterom federalnih i ustavnih ustanova i postojanjem od njih autonomnih političkih i socijalno-ekonomskih snaga, centri moći u federalnim jedinicama nastoje da posreduju u što većem broju odnosa u kojem učestvuju subjekti (i interesi) iz njihovih jedinica, jer tako ti centri povećavaju moć, učvršćuju svoju ulogu, pa radi toga nekada predkidaju i prirodne tokove povezivanja između federalnih jedinica odnosno komuniciranje usmjeravaju kanalima koji idu preko centara moći ili od njih kontrolisanih agencija (to je karakteristično za sve tipove birokratskih organizacija); (5) odsustvo institucionalnih oblika i kanala agregacije interesa koji bi presecali granice federalnih jedinica otežava, a u nekim slučajevima i onemogućava, korišćenje prednosti udruživanja prirodnih i ljudskih resursa s kojima se raspolaze.

Svi pomenuti i mnogi drugi problemi i crte svojstvene federalnim uređenjima mogu se pratiti kroz istoriju federalizma i kroz ispoljavanje problema s kojima se suočavaju današnje federalne države. Istorija i savremena praksa ne obiluju samo problemima i opterećenjima, nego, što je daleko značajnije, bogatim repertoarom federalnih institucija, pravnih i političkih rešenja kojima se prevazilaze i rešavaju problemi koji nastaju i kojima se konkurencija, oprečnost i sukobi interesa razrešavaju, uskladuju i izmiruju. To proces odlučivanja u federalnim državama stavlja u prvi plan kao sistem rešavanja postojećih i mogućih problema i sukoba interesa. Način rešavanja tih pitanja, u stvari, daje pravi odgovor na pitanje da li se radi o konfederalizmu, federalizmu ili kvazifederalizmu. Kakve će rezultate doneti svaki pojedinačno uzeti sistem, to opet možemo saznati izučavanjem istorijskih iskustava i analizom aktuelnih situacija. Za svaku političku strukturu, pa i za federalnu, nisu primarni njena arhitektonika i institucionalna razudnost sami po sebi, nego ciljevi kojima federalizam služi i rezultati koje postiže. U jednoj raspravi o problemima federalizma danas, američki kongresmen Norman Mineta postavio je pitanje: »Federalizam: sredstvo za koje ciljeve?«, smatrajući da je struktura bez svrhe prazna, beskorisna ljuska.<sup>15</sup> Ipak, i u

September 12—15, 1983, objavljenom u *Analima* Pravnog fakulteta, Beograd, god. XXXII, br. 1—2, 1984) pita se da li ima smisla pokušavati povući demarkacionu granicu između autonomije i federalizma, smatrajući da pravni dogmatičari prenaglašavaju razlike, dok bi interdisciplinarni pristup trebao da pokaže šta je različitim stvarima zajedničko i kakva je dinamika ovih pojava.

slučaju sukoba ciljeva i interesa unutar federalne strukture, ta ljuska ostaje i taj se sukob unutar nje rešava, ako ne dobije takve razmere da polomi tu strukturu — ljusku. A federalne strukture zaista su osjetljive i počivaju na vrlo delikatnoj ravnoteži koju nije teško poremetiti.

Posebnost je federalno strukturirane zemlje što se federalne jedinice stvaraju na osnovu nekih već od ranije uobličjenih celina, bilo da su to proizveli istorijski, etnički, jezički, religijski razlozi ili pak razlike u prirodnim potencijalima (da li je recimo žitnica, industrijska oblast, pomorska država, ima li obalu koja neku jedinicu čini primorskom ili njenu aktivnost orijentisanom na pomorstvo ili turizam, kao na primer u slučaju Floride, Hrvatske i Crne Gore u okviru Jugoslavije, a sličan je primer i brodogradnja, ili ima naftne izvore kao recimo, Škotska ako bi Velika Britanija bila federalizovana, ili Katanga bakar u okviru Konga itd.). Jednostavno, radi se o jedinicama koje su različite privredne strukture, pa se stoga konstituišu i različiti interesi. Tako nastaju razlike i suprotnosti interesa, počevši od onih koji su prouzročeni različitim geografskim položajem i prirodnim uslovima za privređivanje (negde za monokulture, negde za raznovrsne radinosti, negde opet za orijentaciju na pomorstvo i slično) do onih koji su vezani uz stepen razvijenosti, privrednu orijentaciju i kulturno-istorijske osobenosti. Suprotnosti između ruralnih i urbano-industrijskih celina i interesa mogu biti veoma značajne.

U federalnoj državi veliki broj interesa uokviren je političkim granicama suverene ili kvazisuverene političke zajednice odnosno federalne jedinice i njenih političkih struktura (vlasti, partija, eventualno sindikata, ako teritorijalni princip organizacije prevagne nad profesionalno-funkcionalnim). Kako veliki broj interesa biva politički posredovan, to politički faktori učestvuju i u procesu artikulisanja interesa i u njihovom predstavljanju u odnosu na druge. Tako sučeljavanje, pa i sukob različitih interesa dobija i politički oblik. Takav je upravo slučaj u današnjoj Jugoslaviji. Usaglašavanje interesa između konstituisanih političkih celina, koje su ravnopravne i zaštićene suverenitetom, mnogo je teže nego kad se sučeljeni interesi mire na nekim drugim osnovama (na primer, na osnovu svojinskih ovlašćenja ili pravnih pravila koja daju principe i okvire za rešavanje određenih vrsta sporova, recimo, oko imovine, ulaganja, knjiženja zemlje i sličnih stvari ili oko sporova iz radnih odnosa).

Kad se sukobi oboje određenom etičkom ili religijskom ili jezičkom bojom, onda se lako stvaraju frontovi na liniji »mi« i »oni«, »naši« i »njihovi« i sve dobija u još većem stepenu političku boju, kao kad bi se postavila hipotetička ali smisljena pitanja: zašto da »njihovi« prerađivački kapaciteti finalizuju sirovine iz »našeg« regiona i da na tome zarađuju »ekstra-profit«? Dokle će »naš« region biti u polukolonijalnom položaju prema »njihovom« industrijskom potencijalu? Dokle ćemo svi snositi troškove razvoje politike od koje nemamo svi podjednaku korist? Dokle će se »njihov« razvitak podržavati veštački održanim niskim cenama poljoprivrednih proizvoda? Itd. Takva pitanja javljaju se i kad nema formalne federalne strukture.

Sukobi interesa oko politike ekonomskog razvitka (ne samo nerazvijenih područja, ali i oko njih), ekonomskog planiranja, monetarne i kreditne politike, upotrebe deviza, spoljne trgovine, novčanog tržišta, utvrđivanja i ostva-

rivanja zajedničkih interesa i mnogih drugih, pokazuju širinu raspona pitanja oko kojih lako nastaju sporovi. Ako se još uzmu u obzir poimanje nacionalnih interesa i nacionalna osećanja tamo gde ona igraju ulogu, onda se može lako zamisliti u kojoj meri može biti složen i kontroverzan svaki slučaj gde se, s bilo kakvim obrazloženjem i argumentacijom, alociraju sredstva (novčana ili materijalna) ili se iz bilo kojeg regiona prikupljaju i ulažu u neki drugi. Takvi potezi, bez kojih se teško može zamisliti neka politika razvoja, uvek pothranjuju sumnju da se posredstvom zajedničke vlade ili zajedničkih planova uzimaju sredstva iz jednog regiona i da se prelivaju u neki drugi. Tako svako preferiranje jedne investicije u odnosu na drugu, jedne grane (što znači i regiona) u odnosu na neku drugu, izgradnja neke saobraćajnice (njenog pravca, trase), ograničavanje cena nekih proizvoda ili nametanje posebnih diferenciranih poreza ili carinske zaštite može i postaje ne samo politički problem, nego i problem međunacionalnih odnosa. Prirodno je onda što ni jedna ekonomska mera vlade ne može proći, a da ne izazove detaljno ispitivanje s tačke interesa sastavnih delova. Vlada teško može voditi ekonomsku politiku, a da ne izaziva permanentna sumnjičenja čas jednog, čas drugog regiona. To je uticalo da se, na primer, u reformi jugoslovenske federacije u drugoj polovini 1960-ih godina i *Ustavom SFRJ* od 1974. utvrdi da federalna vlada ne može osnivati nikakve federalne fondove (osim Fonda za razvoj nedovoljno razvijenih krajeva i SAP Kosovo). Međutim, kako se i bez posebnih fondova ili investicionih pothvata, drugim merama ekonomske politike mogu favorizirati ili nečega lišavati pojedini regioni, ovo je područje predmet stalne i izuzetne pažnje svih federalnih jedinica. To bi se moglo uzeti još i kao primer poželjnog »kooperativnog« ili »predstavničkog« federalizma, kad ne bi zbog odsustva odgovarajućih rešenja bilo praćeno drugim negativnim posledicama. Prva takva posledica nastaje zbog dominacije političkih faktora nad ekonomskim životom i ogleda se u zatvaranju federalnih jedinica u sopstvena, ograničena tržišta i ekonomske prostore s težnjom da se unutar njih odvija cirkulacija robe i novca i da se stvore samodovoljne privredne celine, zbog čega se multipliciraju isti kapaciteti (recimo, u rafinerijama, automobilskoj, elektronskoj i drugim industrijama). Druga negativna posledica nastaje opet zbog toga što izvesna pitanja nisu sistemski zadovoljavajuće rešena, pa se ravnoteža interesa ne traži i ne očekuje na izvestan duži rok, već se u svakom trenutku, u svakom potezu vlade i kod svake mere hoće quid pro quo, uključujući, na primer, svaku investiciju, kredit, emisiju novca itd. Ako bi se bilo koja grana industrije zaštitila ili njen položaj poboljšao nekom merom ekonomske politike i to išlo u korist nekog regiona odnosno federalne jedinice, odmah bi se javile i ostale da se sličan tretman dâ i nekim drugim industrijama za koje bi bile zainteresovane odgovarajuće federalne jedinice. Tako u Jugoslaviji ne samo da se vodi osam ekonomskih politika, nego i savezna vlada mora sama da vodi više nego jednu ekonomsku politiku, odnosno da donosi odluke i mere koje jedne drugima protivreče. Sve to nije posledica samo federalnog uređenja, nego jednog drugog faktora koji nije vezan uz federalizam, ali se odražava na njegovo funkcionisanje. Taj faktor je sistemski položaj ekonomije i politike. Njihov odnos je takav da, uprkos drukčijim načelnim opredeljenjima, u praksi politika na svakom nivou, a to znači i u okvirima svake federalne jedinice, dominira ekonomija. Ne samo to, već

tanja koja nisu vezana neposredno i samo za federalizam,<sup>16</sup> iako se prelamaju kroz njegove ustanove i utiču bitno na proces odlučivanja, predstavljanja itd. u federalnim strukturama.

Jugoslovensko iskustvo otkriva nam i ponavljanje nekih pojava koje su poznate iz istorije novijih konfederacija, kao što su bile na početku SAD, Švajcarska, Ujedinjene provincije i Nemačka, konfederacija od kojih su neke trajale do druge polovine XIX veka, ali su tokom svoga trajanja ispoljile niz, danas već dobro poznatih, nedostataka.

Dok je u teoriji relativno lako razlikovati elemente federalizma i konfederalizma, u praksi je zbog različitih interesa i iskustva lako naći mešavinu tih elemenata. Zato svaki pojedinačni slučaj federalizma moramo procenjivati prema rezultatima koje daje. Opšte je istorijsko iskustvo da konfederacije nisu davale zadovoljavajuće rezultate, a najčešće su se raspadale ili zbog unutrašnjih razdora postajale plenom gramzivih suseda, ili su pak prelazile u federaciju ili unitarnu državu. Ova poslednja nas ne interesuje, jer ona nema ni jedne od prednosti radi kojih je federalizam podržavan u teoriji i uveden u politički život. Na bogatom iskustvu antičkih grčkih liga — naročito upoređivanjem sudbine Amfikionskog saveza koji je bio prava konfederacija i Ahajskog saveza čiji su članovi bili prihvatili veći stepen uzajamne povezanosti i izvesna institucionalna rešenja kao zajednička (zajednički osnovni zakoni, novac, mere i sl.) — mogli su tvorci moderne teorije federalizma zaključiti o strukturalnim manjkavostima konfederalnih oblika. Oni čine gotovo neizbežnim unutrašnje razdore i sukobe — koji nisu samo sukobi interesa, već i sukobi oko premoći — jer ne pružaju institucionalne oblike za razrešavanje iskrsljih sukoba interesa ili orijentacija odnosno politika. Ovo je potvrđeno i iskustvom Ujedinjenih provincija Nizozemske, Švajcarske konfederacije dok je pripadala tom obliku ne samo po imenu već po sadržaju saveza, Poljske i Nemačke u različitim fazama njihovog konfederalnog perioda. Iznad svega su bogata iskustva SAD u periodu konfederacije. U *Federalističkim spisima* izvršena je do danas neprevaziđena kritika slabosti i struktu-

16 U Jugoslaviji su, na primer, i sve složenije privredne organizacije zasnovane na zakonskim odredbama koje su, u stvari, uvele konfederalni oblik organizacije. Takvo delegatski sistem predstavljanja većeg broja osnovnih organizacija udruženog rada omogućuje susretanje i usaglašavanje interesa, ali i instituciju veta u odnosima različitih delova složenih organizacija, što proces odlučivanja u njima o najvažnijim stvarima čini dugotrajnim, često neefikasnim, a u određenim slučajevima zbog sukoba interesa ne može uopšte ni da se dođe do odluke. Osnovni motiv za uvođenje takvog sistema bio je da se spreči prelivanje dohotka između različitih jedinica (tj. eksploatacija jednih od strane drugih) i da se zaposlenima u svakoj jedinici obezbedi pravo odlučivanja o ukupnom dohotku i poslovanju jedinice u kojoj radi. Time se o svim važnijim pitanjima u širim celinama, radnim organizacijama ili u složenim organizacijama odlučuje uz učešće svih i po najvažnijim pitanjima traži se pristanak zaposlenih u svim sastavnim delovima. Zbog komplikovane procedure, a još više zbog nesigurnosti statusa uspostavljenih odnosa, veoma teško se postiže tzv. udruživanje rada i sredstava iz različitih organizacija i regiona, kako se to želelo, ali za što nisu obezbeđeni ni pravni temelji ni institucionalne pretpostavke. Ipak, takav sistem organizacije u privredi sa njemu svojstvenim načelima — kao što su neotuđivost dohotka od onih koji ga stvaraju, neposrednost odlučivanja svih zaposlenih u osnovnim radnim zajednicama a preko delegata u širim radnim organizacijama, nepostojanje fondova na nivoima iznad osnovnih organizacija osim po izričitoj odluci ovih poslednjih itd. — izgleda da je bio uzor za nalaženje nekih rešenja u federalnom sistemu.

ralnih manjkavosti konfederalizma, naročito u prilogima Jamesa Madisona i Alexandera Hamiltona.<sup>17</sup>

Detaljnija analiza otkriva da su, u stvari, *interesi u sprezi sa centrima moći* konfederalne strukture osnovni uzrok zbog kojeg ona ne može da funkcioniše. Iskustvo američke konfederacije, koje je najdetaljnije analizirano, potvrđuju i druga iskustva. Ona pokazuju da zbog razlika — počevši od geografskog položaja i različite privredne strukture koja po pravilu znači i različito u bogatstvu i izgledima za budućnost do različitih osobenosti, tradicija i iskustva stanovništva, kao i zbog čoveku urođenih nastojanja da izvesne terete izbegne ako može i da poveća svoja prava, a suzi svoje obaveze — nastaju različiti interesi. Oni se pretvaraju u političke stavove i zahteve, koji se upućuju vladama ili se od vlada na različitim nivoima očekuje njihovo ostvarenje. U jednom slučaju to je usmereno na očuvanje prirodnih i drugih prednosti isključivo za sebe odnosno za užu zajednicu, a u drugom slučaju u zahtevu da se u ime zajedništva ili za doprinose na nekom drugom području, izvrši određena preraspodela uslova života, ako ne već stvorenih bogatstava. Sve to je dovelo do toga da su članice konfederacije nastojale da izbegnu izvršavanje zajednički preuzetih obaveza (finansijskih, materijalnih, političkih, u pogledu kvota vojnika i sl.). Na primer, članice konfederacije SAD nisu htele da ispunjavaju ni preuzete finansijske obaveze niti međunarodne ugovore ako im je njihovo kršenje donosilo korist.<sup>18</sup> Ili, na primer, priobalne države htele su da se uvede carina i posebne dažbine na korišćenje luka, uvoz i izvoz, a one iz unutrašnjosti nastojale su da se sve takve dažbine ukinu ili bar da idu u zajedničku kasu umesto u kasu države koja ih naplaćuje. Zbog

17 Hamilton, Madison, Jay, *The Federalist Papers, 1787-88*. Kritiku konfederalizma naročito sadrže eseji: 1, 2, 6, 16-18, 22, i dr.

18 Preobražajem od konfederacije u federaciju omogućeno je dugotrajno održavanje američkog federalnog sistema čiji život nije tekao bez problema i sukobljavanja, koji su, kao što je poznato, kulminirali građanskim ratom. Taj sukob samo je učvrstio, a nije izmenio osnovnu strukturu federalnih ustanova uvedenih 1787. Treba, možda, dodati da američki sistem i u fazi konfederacije nije imao instituciju veta, jer su se odluke donosile ili prostom (7 od ukupno 13) ili kvalifikovanom (9 od ukupno 13) većinom, osim kad se radi o ratifikaciji ustavnih promena, koje kad se prihvate sa 9 (naprama 4) glasova obavezuje one državnice-članice koje su izvršile ratifikaciju. Sukobi pogleda na probleme konfederalizma, koji su doveli do začetaka političkih partija u SAD — federalista koje su protivnici optuživali da su unitaristi i antifederalista koji su za sebe mislili da su pravi federalisti — bili su u narednom periodu pojačavani ne samo doktrinarnim raspravama koje su se ticale gledanja na prirodu ljudskih zajednica i vlasti u njima, nego pre svega interesima koji su se ticali očuvanja izvesnih prava (recimo u vezi s ropstvom) ili sticanja određenih poseda (na tzv. nezaposnutim teritorijama), kao i u pitanjima prava savezne države ili državnice-članice da regulišu izvesna ekonomska pitanja, kao što su bila neka pitanja vezana za izgradnju železnica i pitanja o pravu državnice-članice da ograničavaju svojinu. Mnogo posle usvajanja Ustava nastavljene su i teorijske rasprave i sudski sporovi u kojima su obe strane imale svoje sopstvene zagovornike (kao, na primer, Johna Marshalla na strani federalista, a Johna Calhouna na strani zastupnika prava država; ili Daniela Webstera i Roberta Haynera). Marshall je, na primer, u svojstvu vrhovnog sudije SAD uspeo da nametne sudsku kontrolu (judicial review) kao pravo Vrhovnog suda i da time mnoge sporove i sukobe interesa sa političkog terena na kojem ih je veoma teško ili nemoguće razrešiti, prevede na pravni teren na kojem je mnogo lakše naći rešenje. Webster je opet na jedan opšti način pokušao dati načelne kriterijume za utvrđivanje opšteg interesa u sukobu između različitih interesa.

toga su u SAD bili potpuno zamrli uvoz i izvoz, a industrijska proizvodnja je gotovo stala, inflacija uzela takve razmere da je Jefferson novac upoređivao sa hrastovim lišćem, bušel žita je koštao 1500 dolara, a par cipela 100 \$. Konfederacija nije mogla ispuniti obaveze prema vojnicima kontinentalne armije, a oko izdavanja novca i kreditno-monetarnog sistema postojale su velike razlike čak i posle donošenja federalnog, i danas važećeg *Ustava*. U slučaju Ujedinjenih provincija Nizozemske dešavalo se da su zajednički donete odluke morale ostvarivati jače ili bogatije provincije, pa su onda sticale pravo da od onih koje svoje obaveze nisu htele ispuniti prinudom uteruju ono što su umesto njih platile. Sukobi između interesa različitih država, provincija, kantona konfederacije pretili su sukobima ne samo političke nego i vojne prirode, a po pravilu su podržavani i od spoljnih sila.

#### IV

Možemo, dakle kazati da su sukobi interesa između političkih entiteta u jednoj federalnoj strukturi stalna mogućnost i da je, u stvari, zadatak federalnog sistema da potencijalne sukobe rešava institucionalnim političkim i pravnim sredstvima. Takva rešenja na trajnoj osnovi unose izvesnost u socijalne, ekonomske i pravne odnose svih subjekata i građana u takvim sistemima. No, i uz takve okolnosti, proces odlučivanja u federalnim strukturama stalno je podložan dinamici u kojoj interesi opredeljuju ponašanja, pa prirodno dolazi do političkih disputa i sukoba. Od karaktera političkih i pravnih federalnih ustanova u veoma velikoj meri zavisi da li će se veliki broj sukobljenih interesa rešiti odnosno usaglasiti bez velikih potresa. To dobrim delom zavisi i od date političke kulture i od toga koliko su iskorišćena i ugrađena iskustva iz istorije političkog fenomena koji je svega oko dva veka star, a koji nazivamo *moderni federalizam*.

Osnovna je crta modernog federalizma zamena nekadašnjeg saveza država novom ustanovom savezne države. Nju karakteriše odstupanje od klasične teorije suvereniteta kakav su zastupali Jean Bodin, Thomas Hobbes, a na drugoj osnovi i Jean Jacques Rousseau. Koncept savezne države (pod tim izrazom ne misli se na »saveznu državu« kao federalnu jedinicu, kako se ovaj izraz koristi u SAD) podrazumevao je i zajedničku vladu (u najširem smislu) i zadržavao vlade pojedinih članica. Sistem je implicirao podelu nadležnosti odnosno podeljeni suverenitet. Ta podela mogla se izvršiti na trajan i institucionalizovan način samo na osnovama vladavine prava odnosno ustava koji tako postaje depozitar prava i dužnosti pojedinih vlada. U slučaju dominacije puke političke volje odnosno samovolje, i različiti interesi preko nje vrše pritisak da bi obezbedili ostvarenje ili dominaciju nad drugim interesima. Nadležnost zajedničke vlade obično je, kako je to objasnio James Madison, »ograničena na izvestan niz pobrojanih ciljeva, koji se tiču svih članica republike, ali koji se ne mogu postići pojedinačnim merama bilo koje od njih. »Podređene« vlade zadržavaju potrebnu vlast i delovanje, a ovlašćenja delegirana federalnoj vladi su malobrojna i ograničena, dok su ovlašćenja vlada pojedinih država brojna i neograničena.<sup>19</sup>

Naravno, utvrđivanje nadležnosti koje se precizira ustavom ili sličnim dokumentom (jer u različitim koncepcijama federalizma sporna je i sama priroda najvišeg dokumenta o stvaranju federalnog aranžmana — po jednim je to ustav, a po drugim ustavna konvencija, sporazum, ugovor, koji se kao i svaki ugovor može raskidati) stvar je dogovora ili kompromisa, kao i većina drugih rešenja u federalnom sistemu. Ako se hoće izbeći sukobi koji se ne mogu rešiti u granicama pravnog i ustavnog poretka, onda ta rešenja moraju imati trajni karakter. Federalne strukture su, dakle, delikatne ravnoteže i kompromisi za koje brojni razlozi nalažu da im se da trajni karakter, a dinamika interesa, pa i onih koji su vezani uz sučeljavanje moći, političkih volja i težnji za nadvladavanjem, ugrožavaju federalne aranžmane. Jedna od najznačajnijih federalnih ustanova, tzv. *federalni dom*, plod je jednog kompromisa koji je pokazao trajnu vrednost i postao veoma proširena politička ustanova.

Naime, potreba za kompromisom i za uspostavljanjem i održavanjem osetljive ravnoteže između moći i interesa bitna je za svaki autentični federalizam. Jedan od najuobičajenijih sukoba pri stvaranju federalnog saveza tiče se rešenja od kojih zavisi uticaj pojedinih članica, na federalne odluke. Tu se raskorak između velikih i malih članica federalne unije mora pojaviti. Kao što je poznato, takav je bio slučaj i u ustavotvornoj skupštini koja je 1787. pripremala američki ustav. Najveći problem bio je kako pomiriti interese velikih i malih država. Interesi i gledišta velikih država bili su zastupljeni u tzv. planu Virdžinije. Taj je plan zagovarao predstavništvo u kojem bi sve članice bile zastupljene proporcionalno broju stanovnika. Interesi i gledišta malih država bili su sadržani u tzv. planu Nju Džersija, a suština tog plana bila je da svaka država članica ima paritetnu zastupljenost i jedan glas u predstavničkom telu. Rešenje je nađeno u kompromisu koji je ponudila delegacija Konektikata. Kompromis se sastojao u ustanovi dvodomnog predstavništva, pri čemu u jednom domu važi princip proporcionalne, a u drugom paritetne zastupljenosti. Kad je ta ideja prihvaćena, najveće teškoće u pravljenju američkog ustava bile su prebrođene. Naravno, posle prihvatanja kompromisa ove vrste, odmah dolazi na red traženje kompromisnog rešenja za sledeće pitanje: šta će kojem od dva doma pripasti u nadležnost. Od toga zavisi o kojima će pitanjima svaka federalna jedinica imati jednaki glas, a o kojima će se odlučivati srazmerno brojnosti stanovništva federalnih jedinica.

Sledeći je, recimo, veliki problem koji se opet može rešiti samo kompromisom: šta znači i kako uvesti i obezbeđivati demokratiju i demokratski proces odlučivanja u federalnim ustanovama? Federalizam donekle menja i neke stavove klasične teorije demokratije. Tim stavovima pripada i tzv. *vladavina većine* kao dugovremeni sinonim za demokratiju. Taj je princip osporavan ili, tačnije, dopunjavan u toku razvitka moderne teorije demokratije. Da bi federalizam bio autentičan, očigledno je da princip puke vladavine većine ne može da se linearno primeni. Još na početku radanja modernog federalizma pažnja je posvećena mogućnosti tzv. *tiranije većine*, a to je isti onaj problem koji danas podrazumevamo kad kažemo *majorizacija*. Federalni aranžmani često su nastali zbog složenih prilika i delikatnih pitanja (kao što su nacionalna ili verska osećanja) u kojima se ne može prihvatiti majorizacija i moraju postojati određene institucionalne mogućnosti zaštite interesa i *prava*



Pored tiranije većine zasnovane na majorizaciji ili linearnoj primeni principa vladavine većine, uz zanemarivanje nekih bitnih prava manjine, nastaje i druga krajnost: mogućnost *tiranije manjine*. Ona se u federalnim sistemima pojavljuje na nov način. Ne radi se o klasičnoj upravljačkoj manjini koja dominira većinom, nego o *vetu*. Odbijanje saglasnosti na zajedničke odluke u sistemima gde se za određena pitanja traži jednoglasnost, dovodi manjinu u poziciju da vrši pritisak, da eventualno čak ucenjuje i izaziva krizu (delimičnu ili ozbiljniju) iz koje se izlaz mora tražiti u raznim merama (raspuštanje predstavničkog tela, tzv. privremene mere i sl.) ili u pribegavanju vanustavnim sredstvima za čiju primenu je najčešći izgovor slabo ili neefikasno funkcionisanje uspostavljenih ustavnih institucija.

Jedno od pitanja koje se nametnulo teoriji federalizma bilo je i ono o ulozi naroda i njegovih interesa u konstituisanju i radu savezne države: da li u njoj postoji narod koji je izvor njene vlasti ili postoji više naroda u svakoj federalnoj jedinici koji su izvor vlasti u tim jedinicama, dok na nivou saveza postoji samo ustavnim ugovorom konstituisana asocijacija? Na to se nadovezuje i pitanje o odnosu naroda i njegovih vođa, rukovodilaca ili upravljača, odnosno pitanje odnosa između interesa naroda i partikularnih interesa upravljača. Upravljači, kako je to Rousseau isticao, uvek pored individualne, slede i logiku jedne korporativne volje i koristi odnosno interesa, dok je opšta volja po prirodi stvari najslabije prisutna, iako bi bilo poželjno da je najuticajnija.<sup>20</sup> Političko iskustvo poslednja dva veka, podržano oni ranijim, kazuje nam da se kao partikularni privatni interes najlakše nameće interes vladajuće elite i da to zaoštrava značaj razlikovanja između *opšteg interesa naroda* i *posebnog interesa onih koji vladaju* odnosno birokratije. Ovo je naročito pokazao K. Marx u *Kritici Hegelove filozofije državnog prava* (1843) kad je, nasuprot Hegelu koji je »opšti stalež« smatrao duhom države i nužnim posrednikom između ideje države i realnog društva, birokratiju video kao odsustvo duha države, tj. smetnju njenom služenju opštem interesu.

Kod Rousseaua, međutim, nailazimo na jednu ideju koja prethodi poznatoj Madisonovoj ideji iz *Federalista* No 10. Rousseau smatra da će, ako je narod dobro obavešten i ako građani nisu povezani u organizacije, opšta volja uvek lako proizići iz njihovog delovanja i uvek će biti ispravna. No pretpostavka za to, po sudu Rousseaua, i istovremeno njegova želja, jeste da nema nikakvih asocijacija, korporacija, organizacija i partija koje bi individue povezivale, organizovale i usmeravale njihove volje. Ako postoje razne labave i parcijalne asocijacije koje su uspostavljene na račun velikog društva, volja svake te parcijalne asocijacije je privatna, partikularna. Ako već postoje parcijalna društva, onda je politički mudro, preporučljivo (u čemu se delimično poziva i na Machivellija) da se multiplicira njihov broj kako bi se svako od njih mogao držati u ravnopravnom položaju prema drugima. Rousseau navodi da su se tim metodom služili Solon, Numa i Servius.<sup>21</sup>

20 Jean Jacques Rousseau, *Du Contrat Social*, liv. III, ch. II. On je isto tako isticao i razliku između volje svih (volonté du tous) i opšte volje (volonté générale), smatrajući da potonja misli samo na zajednički interes, a prethodna na privatni interes i samo je suma zasebnih volja (volonté particulières) (*ibid.*, liv. II, ch. III). Rousseau je izvesna stanja idealizovao smatrajući i da je opšta volja neuništiva i da lako može izaći na kraj s političkim lukavštinama.

21 *Ibid.*, liv. II, ch. III. Interesantna je i Rousseauova ideja da se glavni grad premešta tako da sedište zajedničke vlade ne bude uvek u istom mestu.

Uprkos tome što je i on, slično Montesquieuu, smatrao da se federalizmom može postići takvo udruživanje više manjih država koje će ih učiniti snažnijim u odnosu na spoljne neprijatelje, uz mogućnost da zadrže unutrašnju autonomiju odnosno demokratsko ustrojstvo, Rousseauove ideje nisu lako spojive sa federalizmom. Njegova politička misao bila je teorijska podloga jakobinizma. Ako Rousseau piše o asocijacijama, strankama i frakcijama kao elementima koji mogu narušiti homogenost jedne zajednice, onda u federalnim sistemima najvažnije takve asocijacije čine federalne jedinice.

## V

Jugoslovensko društvo je izuzetno složeno. Izuzimajući sovjetsko, za jugoslovensko se može reći da je najsloženije evropsko društvo. Jugoslavija ima i svoj Sever i svoj Jug i, još pre i važnije od toga, svoj Istok i svoj Zapad. Na području današnje Jugoslavije milenijumima su se susretale i *sukobljavanje kulture Istoka i Zapada*. Narodi koji su se naselili na ovom prostoru imali su — kako je to napisao Miroslav Krleža — istorijsku sudbinu da su vekovima živeli pod tuđinskim jarmom, da je preko njih protutnjalo mnogo ratova i da ni jedno pokolenje nije uzoralo svoje brazde a da zemlju nisu pregazili točkovi neprijateljskih topova između jedne i druge žetve, da su uprkos žakerijama i gerili bivali podvrgavani imperativima stranih sila. Sve je to pridonelo različitim tradicijama, kulturnim i političkim utjecajima, običajima i formiranju *šest nacija* slavenskog porekla sa kojima živi još *niz narodnosti*, od kojih su naročito brojne dve, kao i etabliranju crkava tri velike religije: pravoslavne, rimokatoličke i islamske. Jugoslovenske složenosti takve su da je i pre drugog svetskog rata, dok je država bila unitarna monarhija, u oblasti civilnog prava važilo sedam različitih pravnih poredata. *Dohodak po glavi stanovnika* najsiromašnijih opština odnosi se 1:20 i više.

Za manje od šezdeset godina Jugoslavija je dobila *šest ustava*. Za tri decenije njenog socijalističkog razvitka dobila je četiri ustava sa mnogim amandmanima u suštinskim promenama nekih od njih dok su još formalno važili. Sve su to bila traženja načina da se raznolikostima stvori dovoljan prostor za autonomiju, a da se istovremeno celini obezbedi jedinstvo i sposobnost življenja i napredovanja. Dva pokušaja s centralizmom su propala: unitarističko-monarhistički i administrativno-socijalistički. Raznolikosti su prirodno radele različite interese i različita viđenja najoptimalnijih uslova zajedničkog života. Posle rdavih iskustava sa sistemom tzv. administrativnog socijalizma, pošlo se putem traženja jedne demokratske alternative. Jedan od prvih i najznačajnijih koraka bio je uvođenje *radničkog samoupravljanja* (1950). Ono je u suštini značilo i davanje legitimnosti partikularnim interesima, jer je to podrazumevalo autonomiju privrednih subjekata koji se sučeljavaju i sukobljavaju na tržištu. Taj implicitni sistemski pluralizam svoj ideološki legalitet stekao je tek 1960-tih godina. Sredinom 1950-tih godina uvedena je *lokalna samouprava* da bi građani mogli učestvovati u upravljanju lokalnim zajednicama na sličan način kao radnici svojim poduzećima. Razvijale su se ideje funkcionalne demokratije i integracije društva na samoupravnim osnovama.

Detaljno izlaganje evolucije i krivudavih puteva traženja sistemskih rešenja zahtevalo bi puno više prostora nego što nam ovom prilikom stoji na raspolaganju. Zato ćemo u kontekstu našeg opšteg izlaganja problema sukoba

i usaglašavanja interesa u federalnim sistemima izneti samo najvažnije karakteristike mehanizama usaglašavanja interesa u jugoslavenskom federalizmu. Pri tome moramo zamisliti da se svi opšti razlozi za radanje različitih interesa i potrebe njihovog usaglašavanja javljaju i u Jugoslaviji, s nadopunom da istorijski uslovi života naroda Jugoslavije sve interese i gledišta opterećuju i emocijama i nepoverenjima.

Tokom šezdesetih godina, delimično u vezi s problemima koji su se javili u usklađivanju odnosa u federaciji s principima implicitnim za samoupravljanje, a delimično zbog problema sukcesije na vlasti odnosno rešavanja problema postitovskog perioda, kojom prilikom se u jugoslovenskom društvu odvijala i borba za vlast, došlo je do uspostavljanja *policentričnog etatizma*. To znači da mnoge funkcije koje je nekada vršila federacija, a koje su u skladu sa usvojenim političkim orijentacijama trebale da pređu pre svega na privredne radne organizacije (da se izvrši tzv. deetatizacija privrede), nisu prenete na samoupravne subjekte, nego je na nivou federalnih jedinica reprodukovan nekadašnji savezni etatizam. Ovo je veoma bitno uticalo na politiziranje svih interesa, pa i na oštrinu njihovog sukobljavanja i teškoće razrešavanja posredništvom političkih elita u federalnim jedinicama. Tu sociološko-političku činjenicu treba imati u vidu pri razmatranju bilo kojeg ustavnog rešenja koje se odnosi na jugoslovenski federalizam i izražavanje, sučeljavanje, sukobljavanje i izmirivanje interesa u okviru njegovih struktura odnosno tela koja odlučuju.

Ukratko, jugoslovenska federacija sastoji se od *šest republika* od kojih jedna u svom sastavu ima i *dve autonomne pokrajine* koje su istovremeno i sastavni deo jedne republike i elemenat jugoslovenskog federalizma, a iz ove dvojnosti niče i niz interesa pa nisu retki ni sukobi oko njihovog usklađivanja. Sledeća kategorija jugoslovenskog federalizma proizlazi iz toga što jugoslovenski ustav nije samo državnopravni akt nego i društvena povelja, pa se u njemu Jugoslavija definiše i kao savezna država, tj. *državna zajednica* dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih republika i, s druge strane, kao socijalistička *samoupravna demokratska zajednica* radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti. Niz pisaca ističe da se u praksi potpunije ostvaruje prva ideja o državnoj zajednici federalnih jedinica, dok se ideja o demokratskoj zajednici građana ostvaruje samo delimično, a nisu date ni institucionalne i druge mogućnosti da bi se ostvarivala kao što je ustavom to definisano.

Važna je crta ustavno određenje nadležnosti federacije tako da su one precizno pobrojane, a sve ostalo da pripada u nadležnost federalnih jedinica. Treba dodati da je nadležnost federacije relativno široka (u odnosu, na primer, ne samo na Australiju nego i na SAD). Po ovom kriterijumu Jugoslavija bi mogla da se uvrsti u federacije sa širokim nadležnostima.

U oba doma Skupštine SFRJ (koji, u stvari, imaju vrlo malu zajedničku nadležnost, a svaki od njih ima svoj krug nadležnosti) sve republike predstavljene su jednakim brojem delegata, a pokrajine »odgovarajućim« manjim brojem. Veće republika i pokrajina ustavno je definisano kao veće delegacija skupština republika i pokrajina i nadležno je da odlučuje o najvažnijim pitanjima za koja su zainteresovane federalne jedinice, a to su mahom ekonomska pitanja. Stoga je ono, može se reći, najvažnije telo u Jugoslaviji u kojem bi trebalo da se usaglašavaju interesi različitih delova po različitim pitanjima.

Princip ravnopravnosti naroda i narodnosti, koji je izuzetno važan ustavni i politički princip koji prožima i jugoslavenski federalizam i predstavlja njegov istorijski *raison d'être*, ipak je samo delimično zastupljen u Veću republika i pokrajina, pošto ono nije sastavljeno kao nacionalna već kao republičko-pokrajinska delegacija, a to s obzirom na nacionalnu heterogenost jugoslovenskih federalnih jedinica (može se reći svih, osim jedne) nije istovetno. Pored *principa paritetne zastupljenosti* svih republika (iako je odnos stanovništva najmanje i najveće oko 1:9 odnosno 1:16) delegacije u ovom veću obavezno se konsultuju sa svojim republičkim skupštinama (a to u praksi znači sa određenim rukovodiocima tih skupština i drugih političkih i izvršnih organa). O širokoj skali problema potrebna je saglasnost svih delegacija. To znači da je u nizu pitanja uspostavljeno pravo odnosno mogućnost *veta delegacije* jedne federalne jedinice. Ako bi se radilo o pitanju od značaja za život društva skupština bi mogla većinom glasova doneti privremene mere, dok se stavovi delegacija odnosno interesi federalnih jedinica ne usaglase. Za razliku od Veća republika i pokrajina, Savezno veće je Ustavom definisano kao veće delegata samoupravnih organizacija i zajednica i društveno-političkih organizacija u republikama i pokrajinama. Ono bi trebalo, s obzirom na drukčiju nadležnost, da samo izuzetno odlučuje po principu usaglašavanja stavova radi postizanja jednoglasnosti, ali se to dešava iako nije Ustavom propisano. U toj činjenici mnogi vide izraz potpune dominacije istih centara moći federalnih jedinica nad svim delegatima iz date jedinice u Skupštini SFRJ.

Sljedeća crta jugoslovenskog federalizma jeste princip aproksimativno-paritetne zastupljenosti republika i odgovarajuće zastupljenosti pokrajina u izvršnim organima federalne države. U organu federacije koji ima ulogu šefa države, vrhovnog komandanta oružanih snaga itd. — a to je Predsedništvo SFRJ — svaka federalna jedinica ima po jednog predstavnika. Oni funkciju predsedavajućeg, kojem mandat traje jednu godinu, vrše rotacijom. Odnos ovog tela i Skupštine je takav da se može govoriti o elementima podele vlasti. To pogotovu može da se konstatuje ako se uzme u obzir i uloga Ustavnog suda.

Uprkos nekim elementima konfederalizma, kao i odstupanjima od onoga što je Ustav propisao, najveća manjkavost jugoslovenskog sistema, po našem mišljenju, nije u mehanizmu donošenja odluka, iako je on komplikovan i zahteva dosta vremena, a ostavlja mogućnosti blokiranja sistema (ali i prevazilaženja te blokade u granicama ustavnih rešenja). Pravi problemi nastaju posle donošenja odluka. Osim u oblasti narodne odbrane, spoljne politike, odnedavno i pod određenim uslovima državne bezbednosti, carine i nekih više administrativno-tehničkih službi, savezna država nema mogućnosti da autonomno provodi odluke koje su zajednički donete. Pošto je federalnim jedinicama ostavljeno da one posredstvom svojih organa (a i po svom nahodjenju) ostvaruju odluke zajedničkih tela, to i ovde deluju interesi kao sila koja utiče da se donete odluke ostvaruju drukčije nego što one glase ili se uopšte ne ostvaruju. Budući da je sudski sitem takođe uglavnom zaokružen unutar federalnih jedinica, to često lokalni interesi utiču i na sudske odluke koje se tiču poslovnih odnosa, ugovora, obaveza iz njih i sl. Dakle, po našem mišljenju, najveća manjkavost jugoslovenskog federalnog sistema jeste u *nedostatku instrumenata na raspolaganju federalnoj državi da bude i ostvareno ono što je u njenoj nadležnosti i o čemu su na ustavan način donete odluke*. Tome se uvek ispreče neki lokalni interesi. Zbog karaktera federalnih ustanova, taj lokalni interes može da se

zaštiti na štetu opšteg. Ukupnim položajem mnogi organi su i dovedeni u situaciju i motivisani su da partikularni interes moraju pretpostaviti opštem u velikom broju slučajeva. Oni pri tome najčešće dobiju političku zaštitu »svoje« federalne jedinice.

Druga manjkavost jugoslovenskog federalizma ogleda se u *nedostatku institucionalnih oblika i kanala* posredstvom kojih bi određeni interesi prelazili granice federalnih jedinica i povezivali se po funkcionalnom, profesionalnom ili nekom drugom principu. *Uobručenost interesa u granice federalnih jedinica* i često još užih, lokalnih zajednica, opština i potreba političkog posredovanja pri njihovom izlasku na širi jugoslovenski prostor dovodi, kao što se to pod sličnim okolnostima dešava i u drugim federalnim sistemima, do: (1) *politizacije gotovo svih interesa* i (2) *načelnog regionalizma*, partikularizma i lokalizma, a kad se radi o interesima koji su predstavljeni ili stvarno jesu i nacionalni ili nacionalno obojeni, onda lako oko takvih interesa buja i *nacionalizam*.

Treća manjkavost jugoslovenskog federalizma, koja se sastoji opet u vezivanju izvesnih važnih interesa uz političke subjekte, proizlazi iz *dominacije politike nad ekonomijom*. Ta je crta karakteristična za sve socijalističke zemlje, ali je uvođenjem radničkog samoupravljanja i usvajanjem politike deetatizacije i nizom političkih opredeljenja u Jugoslaviji uzet drukčiji kurs. Taj kurs se, uprkos svemu, ne ostvaruje, već privreda ostaje u velikoj zavisnosti od političkih centara moći, koji posreduju u svim ekonomskim interesima, obično pod etiketom da se radi o »nacionalnim« interesima. Policentrični etatizam, koji smo pomenuli, težio je tome da u svakoj federalnoj jedinici razvije tzv. *nacionalnu ekonomiju* i da ispolji težnju ka ekonomskoj samodovoljnosti svake pojedine federalne jedinice. Dok je, s jedne strane, jasno da su ekonomska moć i njeno raspolaganje jedan od najjačih izvora dodatne moći političkih centara, to je, s druge strane, u jugoslovenskom slučaju jasno da je cena suviše visoka, a rezultati u ekonomskom smislu daleko ispod obećanih, kao što se moglo i očekivati.

Jugoslovenski sistem i praksa moraju se analizirati da bi se kao i iz drugih federalnih sistema izvukla izvesna iskustva kako u pogledu institucionalnih inovacija koje donosi, tako i u pogledu problema s kojima se suočava jedna izuzetno složena zemlja, i rezultata koje uvedeni sistem daje u razrešavanju problema i sukoba interesa koji proizlaze iz te složenosti. Ovaj zaista sumaran pregled više je nego nepotpun, ali nam, uz ostala iskustva koja smo pominjali ili koja su proizišla iz poznatih federalnih sistema, omogućuje da se potvrde neki najopštiji zaključci o upravljanju konfliktima i usaglašavanju interesa u federalnim sistemima. U njima je ovakve probleme daleko teže rešavati nego u sistemima u kojima se na autoritaran način vrši alokacija osnovnih društvenih vrednosti. Ali, centralizovani i autoritarni sistemi ispoljavaju mnoge druge slabosti kojima su latentno opterećeni.

## VI

Pored toga što je područje delovanja i sukobljavanja interesa, politika je i nauka i veština organizovanja zajedničkog života i usmeravanja ponašanja ljudi na osnovu izvesnih *skala vrednosti i ideja*. Oko njih se takođe vode verske, političke, ideološke borbe, ali i organizuju političke i pravne ustanove i zajednice. Tako je politika područje i *konflikata i integracije*. To je područje

sukoba interesa, u kojem ne bi smelo da bude nadvladavanja jačega, nego i racionalnog i razumnog razrešavanja konflikata kroz političke i pravne ustanove i u skladu s društvenim moralnim shvatanjima i običajima.

Kod usaglašavanja interesa u federalnom sistemu, problem nastaje na dva nivoa: kao *pitanje sistema* i *pitanje tekuće politike*. Iz dosadašnjeg iskustva moguće je zaključiti da je neobično važno da se pravilno odredi šta su »sistemska pitanja federalizma«, tj. šta će se i kako u principu ustavom ili nekim drugim aktom regulisati i za šta će se utvrditi politički i pravni principi za rešavanje, pa će ih onda uprava i sudovi primenjivati. S druge strane, koja će se pitanja smatrati kao stvar tekuće politike i o kojima će se voditi poznati proces pogadanja. Od toga kako je ovo polje raspodeljeno odnosno kakva su rešenja data zavisiće da li će se interesi usaglašavati sistemskim rešenjima tako da, na duži rok gledano, osnovni interesi budu na odgovarajući način zadovoljeni ili kompenzirani, ili će se pak od svakog pojedinačnog pitanja praviti slučaj u čijem se rešavanju angažuje čitav mehanizam političkog nagađanja. Na primer da li će emisija novca biti prosta funkcija nekih političkih, ekonomskih i pravnih principa koje će narodna banka ostvarivati čim se steknu određeni uslovi ili će se o svakoj odluci o emisiji odvijati proces nagađanja u kojem će se, pored osnovnih razloga koji nalažu emisiju, unositi i dodatni partikularni kojima se može uslovljavati donošenje odluke u celini. Da li će se jedna zakonska odredba primenjivati čim se za njenu primenu steknu predviđeni uslovi ili će se pak u slučaju sticaja tih uslova otvoriti proces usaglašavanja mišljenja i stavova da li primeniti zakon? Takvi slučajevi najčešće nastaju kad su u pitanju ekonomski odnosi. To nije slučajno, jer je već zapaženo da bi sleđenje kejnzijanske ekonomske teorije državnog intervencionizma vodilo derogiranju federalizma. Danas, međutim, u razmatranjima dometa i rezultata ekonomske centralizacije i decentralizacije i implikacija koje to ima po demokratiju i federalizam, autori su sve više skloni da uvažavaju argumente u prilog federalizma.

Ako se podvrgne kritici ekonomski centralizam, to ne znači preporučivane ekonomske parcijalizacije kakvu moramo podrazumevati ako nacionalni suverenitet federalnih jedinica) shvatimo kao ekonomski suverenitet. To tada vodi teritorijalizaciji kapitala i drugih proizvodnih resursa, političkom protekcionizmu malih ekonomskih »celina«, zatvaranju tržišta, teškoćama racionalne alokacije i korišćenja proizvodnih resursa itd. Veliko je pitanje koliko zakonitosti i logika ekonomskih kretanja dolaze u sukob sa političkim kriterijumima teritorijalne organizacije. Jedini izlaz je u tome da ekonomija sledi logiku funkcionalnog povezivanja relativno nezavisno od teritorijalno-političkih granica između federalnih jedinica. Ako je prva moderna savezna država nastala u vreme pretežno agrarne privrede i suočila se sa nizom novih problema u vreme industrijalizacije, danas već ostavlja svet za sobom i treću, naučno-tehnološku revoluciju, pa je vrlo teško prognozirati kako će na dalji tok i rezultate naučnog razvitka uticati političke granice i obratno. Izvesno je da politika i ekonomija slede dve različite logike, rezone i zakonitosti, a da je u našem veku ispoljena nikada ranije ni približna mogućnost i sklonost vlada da kontrolišu ekonomiju. To, u svakom slučaju, utiče na federalizam, bilo da se radi o za ekonomiju neprirodnoj parcijalizaciji, bilo pak o centralizaciji.

Pitanje je federalizma bilo i ostalo traženje trajnih sistemskih osnova za utvrđivanje najužeg kruga pitanja koja su od onštog interesa za bezbednost

slobodu i blagostanje svih članica i svih građana savezne države, a sva ostala pitanja da se ostave pojedinim članicama da ih regulišu i da se ostvaruju u skladu s njihovim zakonima. Dalja svojstva ovog institucionalnog sistema su da za ovlašćenja koja su stavljena u nadležnost zajedničkoj vladi njoj budu data i sredstva da može da ih ostvaruje. Pri tome, u sukobu između opštih interesa i partikularnih interesa pojedinih država članica ili nekih drugih asocijacija, prednost se daje opštim, tj. zajedničkim interesima. To se izražava kroz dva načela. Pod pretpostavkom da ustav nije narušen i da se svaka vlada kreće u krugu ustavom poverenih nadležnosti, savezni zakoni nadređeni su eventualnim zakonima koje bi u datoj oblasti donele države članice, a oni bi bili u suprotnosti sa saveznim zakonom (to je tzv. *klauzula o supremaciji*). Drugo je načelo da savezna vlada radi ostvarenja onih nadležnosti koje su joj ustavom utvrđene ima pravo da donosi sve zakone i preuzima mere koje se smatraju *neophodnim i celishodnim*. Ovo nisu velike opasnosti za autonomiju delova, ako postoji već pomenuto rešenje koje je predstavničkom telu savezne države obezbedilo proporcionalno predstavništvo u jednom domu (i u nekim stvarima) i jednako u drugom domu (i u drugim stvarima) te uz mehanizme podele vlasti koji nameću izvesnu razložnost i racionalnost u oslobođenju afekata.

Oblik razrešenja sukoba interesa često je *kompromis*. Federalni sistemi počivaju na ravnoteži moći i na kompromisima. Ali, sami kompromisi ne moraju biti izraz isključivo ravnoteže snaga, kako to pretpostavlja Habermas,<sup>22</sup> koji kaže da se kompromis može opravdati ako su ispunjena dva uslova: ravnoteža moći strana koje sudeluju i nepoopštivost interesa u pitanju. Poslednje bi značilo da ti interesi ne mogu da se proglašavaju za opšte, pa da im se onda u tom svojstvu pruži zaštita odnosno omogućiti ostvarenje ili dominacija nad drugim interesima. N. Pašić u svojoj studiji o interesima obraća posebnu pažnju na nastojanje partikularnih interesa da se prikažu kao opšti ili da budu proglašeni za opšte, pa da onda kao takvi, u ostvarivanju i zaštiti, dobiju podršku celokupne političke i pravne mašinerije.<sup>23</sup>

Uspesna pravna rešenja kojima su se proslavile mnoge kodifikacije u suštini su bila rešenja između sukobljenih interesa na osnovu određene skale vrednosti i izvesnih racionalnih kriterijuma koji su ponekad otevljeni u *pravna načela* i postali su tekovina čitavih epoha i prenošena su iz jedne u drugu civilizaciju. Pravo, dakle, mora biti tako izgrađivano da postane sredstvo racionalnog razrešavanja sukoba interesa na trajnoj osnovi, sa izvesnošću posledica određenog ponašanja ili postupanja i sa jednakošću primene na sve istovetne slučajeve. Na taj se način *federalne političke strukture rasterećuju* od toga da budu pod stalnim pritiskom procesa *političkih nagodbi i pregovaranja*. To je mnogo lakše postići u anglosaksonskim sistemima sudskog odnosa no precedentnog prava koje se može stvarati od slučaja do slučaja uzimanjem u obzir svih osobenosti situacije, a znatno je teže u pravima kontinentalno-evropskog tipa u kojima bi apstraktnim pravnim pravilima tre-

22 Vidi: Jürgen Habermas, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu (Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973)*, »Naprijed«, Zagreb 1982, str. 136—139; up. i njegov rad *Saznanje i interes (Erkenntnis und Interesse, 1968)*, »Nolit«, Beograd 1975, str. 234—259, gde se on vraća na Kantov i Fichteov pojam *interesa* uma kao povezanost saznanja i interesa.

23 N. Pašić, *Interesi i politički proces*, »Komunist«, Beograd 1983.

balo unapred regulisati situacije koje se ne mogu uvek predvideti. Naravno, problem nezavisnosti sudstva ovde se pretpostavlja, a ono se lakše ostvaruje u sistemu podela vlasti nego u sistemu jedinstva vlasti, što predstavlja dodatni argument za našu tezu da *federalizam i jakobinizam predstavljaju antipodne političke oblike.*

Na kraju ćemo rezimirati pomenuta i dodati neka nova iskustva i zaključke do kojih dovodi izučavanje problema usaglašavanja interesa u federalnim sistemima. Ako pretpostavimo autentični federalizam, zasnovan na podeljenom suverenitetu, što se ogleda u ustavom utvrđenoj nadležnosti pojedinih vlada (i savezne vlade), onda ustavne odredbe moraju najvažnije zajedničke interese i probleme dati u nadležnost federalnoj vladi, po već pomenutom principu da njoj pripada ono što ona može najbolje, a pojedine članice saveza uopšte ne mogu na zadovoljavajući način ostvariti. Za ono što je u nadležnosti federalne vlade, ona mora imati i sredstva da svoje nadležnosti ostvaruje, a elementi tzv. kooperativnog ili predstavničkog federalizma svakako demokratizuju sistem i čine ga bližim pravim problemima, ali ne smeju imati takav uticaj da to onemogućava funkcionisanje sistema (praktičkim »vetom« u ostvarivanju već donetih odluka).

Budući da su jednoobraznost i potpuna harmonija interesa nemoguće ako je ljudima i grupama ostavljeno da slobodno slede svoj izbor i svoje interese, opšte iskustvo, koje je relativno i za federalne strukture, kazuje da što je veći broj interesa u igri i što se oni slobodnije jedan s drugim sučeljavaju, to će oni više neutralisati jedni druge.

Pluralizam uvek prati istinski federalizam. Pri tome je veoma važno da li postoje ili ne institucionalni oblici i kanali za agregaciju i artikulaciju interesa koji presecaju političke granice federalnih jedinica. To drugim rečima znači da je moguće iskoristiti niz prednosti funkcionalnog federalizma radi pospešivanja delovanja uobičajenog teritorijalno-političkog federalizma i njemu svojstvene distribucije moći. Isto tako, ako su ekonomski, socijalni, kulturni i politički subjekti relativno nezavisni od političkih centara vlasti, onda će svi oni slediti drukčije logike i političko pogađanje o kojem smo dosta rekli biće svedeno na usku oblast, a to znači da će i konflikti koje je podobna da generira federalna struktura biti ređi.

Kad federalne jedinice obuhvataju regione koji imaju izvesnu tradiciju ili se vezuju uz izvesne oblike delatnosti, ali naročito ako su one naseljene stanovništvom koje se razlikuje po nacionalnoj ili verskoj pripadnosti ili govori drugim jezikom, onda se postavlja i niz drugih problema u vezi sa aktivnošću centralne vlade i vlada federalnih jedinica. Opet je oblast ekonomskih odnosa najosetljivija. Svojom politikom i svojim odlukama centralna vlada, u stvari, raspolaže delom nacionalnog bogatstva i usmerava raspoložive potencijale. Ma koliko u tome postupala u skladu s nekim opštijim interesom, vremenom se stvara klima da se aktima centralne vlade vrši redistribucija nacionalnog dohotka. Pri tome se uvek može pretpostaviti ili dokazivati da jedni dobijaju na račun drugih. Stvara se uverenje da jedni krajevi odnosno federalne jedinice, to znači i jedne nacionalnosti, eksploatišu druge. To vodi tendenciji kompletiranja političkog i ekonomskog, pod vidom nacionalnog suvereniteta (ili neke druge »legitimacije«) u okviru federalnih jedinica. Takva tendencija malobrojnima zadovoljava političke ambicije, ali verovatno nosi teške ekonomske posledice za većinu.



Za svaki federalni sistem važno je da za rešavanje konflikata ima odgovarajuća politička i pravna pravila i da bude tako postavljen da na pravnom terenu rešava što je moguće veći broj konflikata umesto da ih rešava političkom mašinerijom pregovaranja i nagađanja. To je, kao što smo već rekli, lakše ostvariti u anglosaksonskom sistemu prava, koji pored sudske kontrole (u krajnjoj liniji, i ustavnosti političkih nagodbi) može i da inventivno stvara pravna pravila za rešavanje određenih vrsta slučajeva (precedenti).

Vojislav Stanovčić

**CONFLICTS AND THE ADJUSTMENT OF INTERESTS IN  
FEDERAL SYSTEMS**

*Summary*

Power and interests are linked in a specific manner in federal systems. The history of federal systems bears evidence of association in order to assert certain interests and enhance the power of the members of the association. Federal systems are increasingly viewed today as forms of structural dispersion or decentralisation of authority and power. In either case, new interests arise, defined in territorial terms. The author concentrates on the type of territorial-political federal systems characterized by the dispersion of power and authority on the territorial principle. The problem of interest mediation and adjustment in such federal systems is illustrated by the example of Yugoslavia. In the author's opinion, the main difficulties specific to contemporary Yugoslav federalism are: the lack of means and possibilities for the central state to implement the adopted decisions; the absence of institutional forms and channels for functional interest-based linkage; the dominance of politics over economics, which is one of the chief determinants shaping the character of the federal and political system.