

---

*Federalizam i međunacionalni odnosi*

---

Izvorni znanstveni rad

UDK 323.17 (497.1) + 323.17 + 321 (497.1)

---

**Teorijska neutemeljenost kritike jugoslavenskog federalizma**

---

Zvonko Lerotić

*Fakultet političkih nauka, Zagreb**Sažetak*

Raznolikost saveznih država ovisi najvećim dijelom o socijalnoj strukturi pojedinih jedinica koje se ujedinjuju. U onim savezima gdje se federalne jedinice ne razlikuju kulturno niti nacionalno, gdje se savezna država poklapa s nacijom, prikladan je tip federalizma u kojemu se oštro luče jurisdikcije saveza sa svim osamostaljenim organima vlasti od federativnih jedinica. U takvoj federaciji savez kao samostalna razina moći provodi vlast neovisno o federalnim jedinicama.

U onim savezima gdje je državno jedinstvo rezultat konsensusa pojedinih nacija i njihovih federalnih jedinica (a i drugih sastavnih dijelova federativne zajednice) i to na temelju prava nacije na samoodređenje do otcjepljenja, nije moguće odvajanje savezne od razine federalnih jedinica. U potonjem slučaju federalne jedinice paritetnim sudjelovanjem i konsensusom trajno stvaraju zajedničku politiku. Na taj se način stvara egalitarni tip federacije, koji može biti i efikasniji od monokratskog tipa (američki oblik federalizma je monokratski) zato što počiva na principu dobrovoljnosti.

Višenacionalni sastav društva nezaobilazna je činjenica koja iziskuje takav oblik federalizma u kojemu se na nov način strukturiraju u cjelinu aspekti federalizma: unitarni i konfederativni aspekt. Shodno tomu federacija jednog višenacionalnog društva traži novi oblik vlasti koji će drugačije od klasičnog oblika razriješiti probleme konsensusa i efikasnosti vlasti. To je u najboljem smislu učinio jugoslavenski Ustav iz 1974. godine.

*Načela i svrha klasičnog federalizma*

Svi znamo da je federalizam skup načela o podjeli vlasti između jedne i jedinstvene centralne i suverene vlasti i suverene vlasti (na određenom području državne djelatnosti) federalnih jedinica. Moderna unitarna država počiva, također, na skupini načela o podjeli vlasti između funkcionalno autonomnih državnih organa. Zbog uspješnijeg funkcioniranja i demokratske kontrole osamostaljuju se slijedeći organi vlasti unitarne države: zakonodavni, sudački i izvršni. Za te organe vlasti vrhovno načelo koje određuje tip pona-

šanja jest zakon, te u tom smislu govorimo o vladavini zakona koja zamjenjuje vladavinu ljudi.

Federalna i unitarna skupina načela mogu se ostvariti tako da jedna te ista politička sila, nošena snagom vojnog diktata, političkog monopola jedne partije ili jedne aristokratske grupe, ovlada svim dijelovima vlasti i na taj način poništi načelo podjele vlasti, ne toliko manifestno i javno, koliko prikriiveno i kao latentna struktura. U tom su slučaju svi elementi vlasti, bez obzira da li se radi o federativnoj ili unitarnoj državi, nesamostalni i podređeni jednom, zakonu izvanjskom, subjektu moći, koji federativna i unitarna načela moderne države pretvara u puki instrument svoje vladavine.

Sa stajališta političke zajednice, odnosno sa stajališta samo političke emancipacije, emancipacije citoyena, načela unitarne i federativne države jesu komplementarna i upotpunjujuća samo ako se produbljuje demokratski politički odnos, a ako se demokratski odnos produbljuje i u sferi radnog procesa, onda je asocijacija slobodnih proizvođača bliža ugovornoj i dogovornoj strukturi pa, sukladno tomu, i samome federalizmu, a ne unitarnim načelima vlasti.

Po zakonima kapitalskog načina proizvodnje, koji je vođen logikom koncentracije i centralizacije svih kapitalu neophodnih segmenata, sredstava, organizacija, znanja i tehnologije, federalizam je zaostali, gotovo feudalni tip organiziranja političke i društvene cjeline. Tamo, pak, gdje bi sferom rada trebala vladati radnička klasa kao, danas, najprogresivniji dio svakog naroda, gdje vlast radničke klase nije supstituirana vlašću partije ili državne partije, odnosno partijsko-državnog jedinstva, ideja federaliteta primjerena je sustavu interesa radničke klase, jer ta ideja polazi od stvarnih interesa mnoštva subjekata i od dogovaranja koje počiva na znanstvenom uvidu u cjelinu i u povijesne ili »bitne« interese naroda i njegove radničke klase. Stoga je ideja federaliteta komplementarna ideji samoupravljanja, a ideja unitarne države primjerena je interesima »državnog rezona«, interesima efikasne države na račun naroda i radničke klase.

Federalitet, kao i samoupravljanje, ne može polaziti od načela »extra rempublicam nulla salus«. I federalitet i samoupravljanje kao vlast radničke klase polaze od težnje ljudi bliskih interesa i bliske prošlosti za jedinstvom. Nije li jedinstvo ljudi, građana, radnih ljudi i radničke klase, jedinstvo kojemu su pretpostavke samoupravljanje i federalitet, temelj organizacije državnog i političkog sistema? Nije li ono humanije, ljudima primjerenije, ne daje li više slobode i ne obavezuju li sve pojedince, kolektivitete i narode nacije da sami sobom upravljaju, usavršavaju se da sami sebe kultiviraju, moderniziraju te napreduju, dok to u unitarnoj državi biva podređeno zakonima moći države i njezine privrede, zakonima centralizacije i koncentracije vlasti? Unitarna moderna demokratska država je, per definitionem, analogna kapitalu, ona inzistira na efikasnosti života, produktivnosti privrede, djelotvornosti ideologije i političkih načela, efikasnoj i korisnoj znanosti; unitarna država robuje zakonima moći zato što je i kapital sam odnos moći. Tamo, pak, gdje caruju odnosi moći nalazimo oporku i rebele centrima moći; tamo, pak, gdje je efikasnost djelo vlasti, moći i kapitala, oporbe će se definirati kao neefikasnost i nerad, ljenčarenje i nesposobnost.

Radni proces je toliko apstraktan i bezličan da može biti podvrgnut različitim oblicima društvenih odnosa. Ukoliko apstrahiramo od otuđenog raspolažanja radom (jer razotuđenje je samo apstrakcija i moralni postupak, ako je

nošeno voljom za vlašću, utoliko je ideologija — da se otuđeni i opredmećeni rad postavio kao moć nad radom u obliku kapitalista ili državnom utvrđenog nosioca moći raspolaganja akumulacijom, ako dakle, samo u vrijednosnoj orijentaciji, prevladamo otuđene oblike moći, onda je, socijalno-historijski promatrano, anarhizam najbliži ideji federaliteta i samoupravljanja. Anarhizam je raskrstio s time da su politička moć i moć akumuliranog kapitala mjerilo ljudskosti, pa je s te pozicije ideja federaliteta ravna ideji društva bez centralizirane i za sebe opstojeće države u kojoj se opće dobro delinira kao djelotvornost i efikasna uporaba fizičke sile. Naime, efikasna uporaba fizičke sile jest efikasno provođenje zakona.

U klasičnom liberalnom stajalištu, pa i u formiranju prve socijalističke države, federalizam je imao sasvim drugačiju svrhu nego što je anarhistički shvaćen skup federalnih načela. Federalizam je imao funkciju da prevlada konsocijacijsko i konfederalno političko uređenje na taj način da koncentrira moć savezne države. Tako su američka, njemačka i švicarska, pa na početku i sovjetska zajednica ravnopravnih naroda prerasle u federacije koje su u saveznom centru koncentrirale svu, od značaja, političku i državnu moć. Kasnije su procesom izjednačavanja (*Gleichschaltung*) nacionalsocijalisti pripremili ukidanje i ukinuli federalizam u njemačkom Reichu, a u periodu staljinizma planskom homogenizacijom i izjednačavanjem federalnih jedinica, sam je federalizam izgubio svaki zbiljski smisao. Svaki proces koji ide ka izjednačavanju i homogenizaciji federalnih jedinica vodi i jedinstvenom sustavu ponašanja, koji ima za posljedicu podvrgavanja saveznom centru. To je proces defederalizacije odozgo.

Liberalni predstavnici, kao i predstavnici realnog socijalizma, smatraju da federalizam ima instrumentalno i ograničeno značenje. Svrha mu je pripomoći stvaranju jedne i jedinstvene države i nacije, uklanjajući elemente konfederalizma i bitne državne samostalnosti federalnih jedinica. Federativni sustav, prema tomu mišljenju, nema funkciju da stvori državu, federaciju kao saveznu državu, nego je u svome jednom, ali bitnom aspektu unitarna država, jer se bazira na svim građanima bez obzira kojoj federalnoj jedinici pripadali. Građanska federacija, dakle, ima funkciju stvoriti novu naciju. Tako su nastale mnoge nacije: argentinska, venezuelanska, američka, švicarska, tako je nastao i sovjetski narod kao nova ljudska zajednica višeg stupnja i od same nacije kao buržoaske tvorevine. Franz Neumann piše, primjerice, u članku *Federalizam i sloboda—kritika* da federalno načelo nema u sebi neke posebne vrijednosti za širenje same individualne političke slobode, ali mu ne treba poreći vrijednost u prevladavanju rascjepkanosti konfederalnih struktura i malih država. Federalizam ima svoju vrijednost sa stajališta stvaranja »višeg stupnja integracije«. <sup>1</sup> S klasičnoga liberalnog stajališta, federativno uređenje treba promatrati ne toliko sa stajališta širenja slobode, koliko sa stajališta jačeg integriranja populacije u jedan jedinstven politički i ekonomsko-društveni sustav, u kojem se mogu zanemariti specifičnosti pojedinih federalnih jedinica. Klasičar teorije o federalizmu, Keneth C. Wheare, u tom je smislu izravno doveo u vezu pitanje federalizma i tipa jedinstva koji se

1 Franz L. Neumann, «Federalism and Freedom: A Critique», u knjizi *Federalism — Mature and Emergent*, Edited by Arthur W. Macmahon, Russell and Russell, New York 1962, str. 54. Članak F. Neumanna preveden je u knjizi *Demokratska i autoritarna država* Naprired Zagreb 1974 str. 194

njime može postići. On, naime, u članku *Federalizam i stvaranje nacije* piše: »Kakvu ulogu očekujemo od federalizma u stvaranju nacije?« I evo njegova odgovora nakon iscrpne analize federativnih sustava: »Moj odgovor na to pitanje mora početi time da izričito naglasim kako ni u jednom slučaju, gdje je federacija dovela do stvaranja nacije, nisam naišao na federaciju država u kojoj bi države postojale u nekom periodu i u stvarnom pogledu kao nezavisne, suverene nacionalne države. Nacionalnost se može iskazati različito. No, kada se nacija strukturira kao nacionalna država i kada se dogodi da ima svoju povijest, teško je ostvariti zadatak stvaranje federalnog jedinstva (kao nacije, op. Z. L.) iz različitih nacionalnosti. Te su poteškoće nepremostive.«<sup>2</sup>

Klasični liberalni federalizam u pravilu je jednonacionalan. To tek opovrgava švicarska konfederacija u kojoj se nacionalnost podvostručila i to tako da se nacionalnost povezala s jednom od četiriju narodnih zajednica i sa Švicarskom kao državom. S toga stajališta postoji i švicarska nacija.

### *Oblici i svrha federalizma u povijesti*

U povijesti stare Grčke prevladavao je hegemonski federalizam u kojemu je savez (koinon, symmachya) bio podređen načelu efikasnosti, kojega je nosilac bila najjača članica. Od 16 takvih saveza, četiri su bila presudna za povijest zapadne kulture: (1) Peloponeski savez na čelu sa Spartom (6. stoljeće prije naše ere); (2) Prvi antički pomorski savez (5. stoljeće prije naše ere); (3) Drugi antički savez (377. godine prije naše ere) i (4) Korintski savez kojim je 388. godine prije naše ere Filip Makedonski, kao hegemon, objedinio grčke države-polise.

U vrijeme Drugoga antičkog pomorskog saveza, Atena je, prisvojivši raspolaganje zajedničkom kasom, razvila čvrsta načela hegemonije i gospodarenja zajednicom kao cjelinom. Nasuprot načelu moći i efikasnosti, u čijoj funkciji je bila sama Atena, ostale članice su razvijale ideje jednakosti i konsensusa. Slabije države članice razvijale su pokret i ideje autonomije i slobode, načela unutrašnjeg i vanjskog samoopredjeljenja, a sukladno tome i egalitarni tip ujedinjavanja nasuprot hegemonističkom savezu.

Premda savezi u staroj Grčkoj nisu uspjeli ta dva načela organizacije političke zajednice harmonično objединiti, danas znamo da je federalno načelo sinteza konsensusa i efikasnosti, dakle sinteza jednakosti članica u politici cjeline s efikasnošću i visokim stupnjem političke djelatnosti. Tamo gdje se u ime efikasnosti političkog sistema ukloni konsensus nastupa monokratski i unitarni tip vlasti; ondje, pak, gdje konsensus istisne efikasnost u zajedničkoj politici, očito je riječ o nedostatku konsensusa za zajednički život, a samim tim je na djelu sprega autarhičkih cjelina.

U rimskom periodu zapadne civilizacije, iz kojega i potječe, od latinske riječi »foedus«, moderna riječ »federacija«, postojali su savezi kojima je Rim raspolagao u skladu s načelom: podijeli pa vladaj (divide et impera). Savez raznih rimskih provincija u samoj Italiji bio je podvrgnut jednoj jedinstvenoj

2 Kenneth C. Wheare, »Federalism and the Making of Nations«, u knjizi *Federalism — Mature and Emergent*, str. 40.

i nedjeljivoj sili koja je segmentirala Italiju u svrhu lakšeg upravljanja i ubiranja poreza.

U feudalnom poretku savezi su nastajali, poglavito, između monarha i članova njegove svite zakletvom vjernosti. Zakletva na vjernost bila je garant održanja poretka jednog saveza dok su odnosi snaga između monarha i njegovih vazala bili stabilni, no rastom moći pojedinih vazala i knezova, savez je mijenjao svoju strukturu i svoje gospodare. Načelo suvereniteta ili vrhovne vlasti prenosilo se na niže jedinice u kojima je barun ili knez imao moć i vlast u svim aspektima njezina pojavljivanja. Zakletnički odnos obvezivao je plemstvo da na poziv kralja sudjeluje sa svojim četama u ratnim operacijama. Faktički, feudalni su savezi bili uvijek slika odnosa moći između kralja ili nekoga drugog vladara i njegovih velikaša.

Srednjovjekovni savezi gradova (Rajnski savez, Hanza...) bili su interesni savezi bez čvrste organizacije i bez stalnih prihoda. Taj interesni federalizam tek je tu i tamo prerastao u politički ili vojni savez, tek radi obrane i zaštite interesa i osiguranja neophodnih djelatnosti vezanih uz glavne poslove pojedinog saveza.

Građanska klasa je ideju federaliteta iskoristila u svrhu stvaranja novih nacija. Tako su Sjedinjene Američke Države, uz pomoć federalizma, od državne postale prava nacionalna zajednica. Sjedinjene Američke Države su, na taj način, postale modelom svim prekomorskim zemljama, koje su Evropljani kolonizirali, kako treba aktivno raditi na izgradnji nacije. Sjevernoamerički federalizam je utemeljen na demokratskom načelu kontrole i ravnoteže (Checks and Balances) političkih snaga kako samih članica, tako i Unije. Osim demokratskog sustava vlasti, Unija je sustavnom primjenom ideje odvajanja etniciteta od nacionaliteta (koji se vezuje uz Uniju kao cjelinu metodom »melting pota«) razbila svaku mogućnost okupljanja i integriranja etnički sličnih grupa u političke grupe i u teritorijalne zajednice.

U daljnjemu svome razvoju federalizam se pojavljuje kao imanentni dio socijalističke revolucije. U oktobarskoj revoluciji, što silom okolnosti izdvajanja mnogih nacija iz carske Rusije u 1918. godini, što Lenjinovom idejom da se federalizam iskoristi za proširenje socijalizma, ideja federaliteta je postala modelom rješavanja nacionalnog pitanja. U tom smislu je federativno načelo postalo osnovicom za ustrojstvo egalitarnoga političkog saveza s jednakim utjecajem svih članica saveza na zajedničku državnu politiku. Sam naziv: Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika govori o jednakosti prava svih članica saveza. Federalizam je u kasnijem razvoju Sovjetskog Saveza postao sredstvom izgradnje jednog sveobuhvatno planiranog i centraliziranog sustava vlasti kojim je državopartijski vrh kontrolirao teritorijalne cjeline. Po samoj intenciji taj je federalizam prestao biti sredstvom rješavanja nacionalnog pitanja, a postao je političkim instrumentom formiranja nove zajednice ljudi —sovjetskog naroda. Sovjetski pak narod je u kulturno-civilizacijskom određenju proširenje ruskog naroda, kao što je američki narod u kulturno-ekonomskom određenju proširenje engleskog naroda.

Da bismo razumjeli federalizam u Jugoslaviji, koji je od AVNOJ-skih dana imao intenciju rješavanja nacionalnog pitanja i zbližavanja naroda i narodnosti u Jugoslaviji, nužno je vidjeti povezanost nacionalne strukture i federativnog sustava u našoj zemlji.

Kratkim osvrtom na povijest otkrivamo da je svaka epoha različito upotrebljavala federalna načela i da su se načela efikasnosti i jednoglasnosti (konsensusa) različito kombinirala i služila se različitim političkim sredstvima.

Samoupravljanje je na načelima rada i slobode, dakle na strukturi efikasnosti (rad mora biti efikasan) i jednakosti (slobodni ljudi pretpostavljaju jednakost) izgradilo i federalizam kao jedinstvo konsensusa i zajedničke djelotvornosti. Jedno zahtijeva i pretpostavlja drugo. Biti djelotvoran bez konsensusa na dulji rok nije moguće, biti zajednički povezan jednoglasnošću nije moguće bez snažne efikasnosti.

U analizi ideja i prakse federalizma uzeli smo u obzir tek dva suvremena oblika: američki tip kao uzor svim ostalima građanskim formama i naš, jugoslavenski, kao federalizam koji povezuje već konstituirane narode, nacije i narodnosti. Nema potrebe posezati za rimskim oblicima saveza (foedus) ili grčkim (koinon) da bi se pokazalo kako nije moguće jedan tip federalizma uzeti kao uzor ostalima. Tako isto američki federalizam nije primjeren za objašnjenje niti za »imitaciju« u jednoj višenacionalnoj političkoj zajednici kakva je Jugoslavija. Da bi ova teza bila uvjerljivije dokazana, nastojali smo iscrpnije preispitati stajališta koja strukturu naroda i nacija bitno isključuju iz aspekta udruživanja i ujedinjavanja u zajedničku politiku federativne države.

### *Poteškoće u kritici jugoslavenskog federalizma*

Socijalna država je, iz potreba da se kapital etatizira, pojačala proces koncentracije i centralizacije vlasti. To je bilo fatalno za federalizam jednonacionalnih država.

Nakon primjedbi o nefunkcionalnosti federalnog uređenja u SR Njemačkoj, novinar Theo Sommer je napisao: »Federalizam je sveta krava naše državnosti. Ona je nekorisni proždrljivac, koji jedva da daje mlijeko, a koži naš napredak. To takvim svakako vide mnogi građani. Oni malo brinu o ustavnim načelima, njima su važnije sposobnost i funkcioniranje državne organizacije. Ako to zapinje, onda moraju biti napuštena upravo ustavna načela. Njihov argument zaoštreno glasi: radije unitarna Republika Njemačka, koja funkcionira, nego savezna Republika Njemačka, u kojoj se k budućnosti usmjerene snage stalno spotiču o staromodne federalne urote.«<sup>3</sup>

Takva rezoniranja naći ćemo i u naših teoretičara, novinara i političara u odnosu na jugoslavenski federalizam i u odnosu na ustavna načela iz 1974. godine.

Primjerice, bivši guverner Narodne banke Jugoslavije, Branko Čolanović, u članku *Zašto se napušta antiinflacioni program* postavlja tezu da je ustavni poređak generator krize i inflacije u Jugoslaviji: »... Antiinflacioni program zahtjeva da se težište borbe protiv inflacije prenese na ekonomske metode, na veće dejstvo ekonomskih zakonitosti. On pretpostavlja preduzimanje svih potrebnih mera radi otklanjanja uzroka koji ometaju delovanje jedinstvenog jugoslovenskog tržišta i slobodno povezivanje osnovnih organizacija udruženog rada na čitavom jugoslovenskom privrednom prostoru. Ali za to su preduslov bolja od dosadašnjih rešenja u političkom sistemu. To se, na primer, odnosi

3 Heinz Laufer, »Föderalismus in der Kritik«, u K. Assmann i Th. Goppel *Föderalismus — Bauprinzip einer freiheitlichen Grundordnung in Europa*, K. G. Saur, München 1978, str. 29. (»Federalizam u kritici«, *Politička misao*, 1—2/1985).

na promene u ekonomsko-političkim nadležnostima opština, republika i pokrajina, koje institucionalno predodređuju nejedinstvo jugoslovenskog tržišta. . . , na nužno svodenje prava veta republika i pokrajina samo na nekoliko sudbinski važnih pitanja ekonomske politike i razvoja.<sup>4</sup> Prema mišljenju autora, pretpostavka efikasnije privrede (nećemo ulaziti u značenje riječi »efikasnost i moć privrede«), očito, imaće značenje najviše vrijednosti kojoj se moraju žrtvovati i ustavna načela. Stoga on zahtijeva ustavne promjene koje bi reducirale prava republika i pokrajina u kreiranju zajedničke i jedinstvene jugoslavenske ekonomske politike. Sličnost s komentatorom Theom Sommerom je očigledna. Po mišljenju i jednoga i drugoga, načela moraju biti žrtvovana efikasnosti privređivanja. Sommer je nešto lukaviji jer se poziva na zahtjeve naroda u SR Njemačkoj, dok Čolanović, pak, misli da se povijesne i društvene vrijednosti mogu po volji podrediti »djelovanju ekonomskih zakonitosti«. Koliko znamo, one su istovjetne zakonima kapital odnosa koji, procesom koncentracije i centralizacije, sve podređuje ekonomskoj moći, a nju bi naša birokratska tradicija i birokratska struktura dovele do savršenstva uz pomoć neovisnih i na građanima pojedincima utemeljenih organa vlasti.

Čolanović ne ulazi u socijalnu dimenziju federalizma, društvenu moć naših nacija, republika i pokrajina, on se ne pita što je to nacija i koji je domet njezinih prava i njezine moći (tu je i izvor republičkog etatizma koji je kadikad nepodnošljiviji od saveznog, no za razrješenje pitanja društvene moći psihologija nije relevantna), ali postoje autori koji će i tu ustavnu i društvenu dimenziju smatrati i proizvoljnom. Smatrat će je proizvodom i učinkom političke samovolje nekolicine marksista i političara.

Neki, pak, teorijski potkovaniji zahtijevat će promjenu Ustava i ustavnih načela i povratak onome tipu federacije u kojemu federalne jedinice imaju »stvarna samoupravna prava, zajamčena saveznim ustavom, i ako su njihove nadležnosti u okvirima te autonomije jasno određene, onda imamo posla sa federacijama u užem smislu. . . «<sup>5</sup>

Zahtjev za promjenom ustavnih načela, koji dakako znači i promjenu samog određenja nacija i nacionalne države, svodenje republika na autonomne jedinice, isti autor obrazlaže na slijedeći način: »Kao što se u sprezi federacije i nacije sa (socijalističkom) revolucijom ogleda jedna od osobenosti boljševičke ideologije, tako se u toj sprezi izrazilo i bitno nepromenjeno, konačno (posle dužeg perioda posleratnog kolebanja) prihvaćeno i, na osnovu promjenjenih odnosa moći, u ustavu od 1974. godine pravno utemeljeno boljševičko-kominternovsko shvatanje federacije na *nacionalnom* principu, i to u njegovoj

4 NIN, 7. listopada 1984, str. 14.

5 Ljubomir Tadić, *Postoji li kriza jugoslovenske federativne zajednice — teze*, referat pripremljen za 20. godišnjicu Sociološkog društva Hrvatske, Zagreb, 23—25. veljače 1984. Tadić, u neku ruku, ponavlja ideje predratnog teoretičara i komunističara Sime Markovića o nacionalnom pitanju i o federalizmu kao ustavnom pitanju. I jedan i drugi koncept je reinterpretacija ideja austromarksista Adlera, Bauera, Rennera i drugih. Nema nikakve sumnje da se takva koncepcija može teoretski razlagati i braniti. No, po našem mišljenju, njoj nedostaje premašivanje pravnog i ustavnog aspekta socijalno-političkom dimenzijom. U tom smislu federalizam i nacionalno pitanje nisu pitanja pravne i ustavne nadležnosti, nego su društveni i politički odnos, odnos snaga društvenih kolektiviteta i oblik njihova su-življenja i zajedništva. Suverene nacije same sebi određuju stupanj autonomije, jer su pravno suverene, njihovo je pravo posljedica njihove društvene snage i primjene načela pravednosti.

radikalnoj konfederativnoj varijanti. To shvatanje je već pre rata teorijski razvio i formulisao Sperans u poznatoj knjizi *Razvoj slovenskoga narodnoga uprašanja* koja je uglavnom poslužila kao *idejni* obrazac poslednje ustavne prodržavni suverenitet svojih republika (od čistog tipa konfederacije Jugoslavija se sada razlikuje samo u tome što ima zajedničku vojsku). Učestalim ustavnim promenama, koje su se posle rata odigrale svakih desetak godina, političko vodstvo je proglasilo kraj, opredeljujući se za tzv. 'tvrdi ustav', a time i za petrifikaciju *nepromenljivosti postojećeg* i pretvaranjem jugoslovenske federacije u konfederaciju otvorena je najdublja kriza jugoslovenske federativne zajednice.<sup>6</sup>

Dok je Čolanović usmjerio svoju kritiku na onaj dio ustavnih načela koja, po njegovu mišljenju, proizvode ekonomsku rascjepkanost i razbijaju jedinstveno tržište Jugoslavije, a to je jednakost u izgradnji ekonomske politike Jugoslavije, Tadić svoju argumentaciju gradi na »postojećim moćima« republika i pokrajina u državi, koje su one postigle u vrijeme klasičnog ili centralističkog oblika federalizma. Tadić polazi od teze da treba mijenjati postojeći raspored moći, nekome nešto moći i vlasti oduzeti, a nekome ih pridodati. Tadić se, dakle, zalaže za redistribuciju političke moći u Jugoslaviji, jer postojeća »konfederativna« struktura moći generira najdublju krizu jugoslovenske federativne zajednice. Tadić, dakle, progovara kao teoretičar i političar. On smatra da federaciji treba pripasti najviše društvene moći — s čime se možemo suglasiti, jer federacija to faktički u Jugoslaviji i posjeduje — ali kako razumjeti tezu da se jugoslavenski federalizam ne utemeljuje na nacionalnom principu, tj. kako razumjeti jugoslovensku federaciju u kojoj bi se ostvarila ideja nacionalne ravnopravnosti bez sudjelovanja nacija i narodnosti, republika i pokrajina, u donošenju saveznih odluka i u njihovu provođenju? Kako je moguće nacije, pa prema tome i narode i narodnosti, učiniti nepolitičkim zajednicama, pa tako od Jugoslavije učiniti Austrougarsku u malom? Tamo gdje postoje jednaki u moći jedini je izlaz federacija u kojoj se subjekti odgovorno ponašaju prema provedbi te zajedničke politike.

Zanimljivo je pitanje otvorio Tadić u navedenom citatu. Pitanje je: kako to da je centralistički period federalizma u Jugoslaviji stvorio strukturu postojećih moći republika i pokrajina, te naroda i narodnosti? Budući da se radi o nacijama koje su prave evropske i razvijene nacije, jugoslavenski federativni sistem ne može mimoći političku moć pojedinih republika i pokrajina, političku moć koju su one u drugim okolnostima i u drugim epohama dokazivale i čuvala. Nacije su kao i pojedinci. I jednima i drugima moguće je oduzeti ovo ili ono pravo; pojedinca možemo lišiti njegovih građanskih prava, naciju možemo lišiti njezine državne suverenosti. No, za to je potrebna diktatorska i nerazumna vlast koja ne preza od toga da čovjeka ili zajednicu ljudi liši osnovnih prava — prava na jednakost i na slobodu. Ono što se pojedincu ne može oduzeti, a što je temelj njegove slobode, jesu njegova sposobnost i moć mišljenja, odlučivanja i osjećanja; to je temelj pojedinca kao pravne osobe. Nacije su, isto tako, zajednice čija je vrijednost u samoj zajedničkosti koja okuplja ljude socijalnom nužnošću, dajući im



moć da raspolažu samim sobom. To je temelj prava nacija na samoodređenje, dakle prava nacije na vlastitu državu.

Tadić zamjera Speransu (Kardelju) što je prihvatio, već prije rata, boljševičko-kominternovsko shvaćanje, po kojemu se federativnim uređenjem rješava nacionalno pitanje, i što je priznao »državni suverenitet svih republika«.

U poznatoj replici Buharinu, Lenjin je 1919. godine također upotrijebio riječ »priznati«, samo što se tada radilo o tome da li priznati finsku naciju kao naciju-državu ili je ne priznati. Buharin je smatrao da suverenitet pripada radnom narodu ili, kako je on rekao, radnim masama. Tadić, pak, misli da suverenitet pripada centralnome federalnom skupu organa vlasti. I jedan i drugi misle da ne treba, iz navedenih razloga, priznati suverenitet nacije. Lenjin je odgovorio Buharinu da je nepriznavanje finske nacije, a priznavanje radnih masa (Tadić kaže »građana«) najveća budalaština. Ne priznavati pak ono što jest, nije moguće: ono što postoji iznuditi će svoje priznanje samo.

To se u Jugoslaviji i dogodilo. Nije državni suverenitet republika čin političke volje Speransa ili nekoga drugog, nego je taj suverenitet proizvod historijske moći (da ne kažemo moći koja ima tisućljetnu trajnost) i društvene moći koja se uzdigla do svoga građanskoga prava, prava naroda da vlada sam sobom. Činjenica je da u kapitalističkim društvima naše nacije, osim Srbije i Crne Gore, nisu postigle taj stupanj državnog suvereniteta, nego je narodna i socijalistička revolucija bila ta koja je i drugim narodima izborila to osnovno pravo. Ako se pravo nacije ne ozbilji kao državno, ono postaje izvorom regresije i nacionalizma najgore vrste, koji jednako ugrožava vlastiti i druge narode. Povijest je pokazala agresivnu snagu frustriranih i u svojem prirodnom progresu blokiranih naroda. Tadić, u krajnjoj instanciji, ostvarenje prava nacija na samoodređenje, u našim prilikama, proglašuje nacionalizmom, ne pitajući se odakle pravo savezu na odvojenost i samostalnost, neovisnost o nacionalnoj strukturi, odakle mu pravo na centralizam i unitarno uređenje. Ne treba posebno govoriti kako je američki tip federalizma, kojega nam kao demokratski model predlaže Tadić, model u kojemu zajedno žive dvije unitarne države: savezna unitarna i unitarna država pojedinih federalnih jedinica. Lakše je u našim prilikama odgovoriti na pitanje: otkuda pravo republikama i pokrajinama da postanu konstitutivni elementi federalizma, nego odgovornosti na pitanje: zašto se savezna razina državne vlasti postavlja kao centralistička i unitarna (ne unitaristička).

Kakva je svrha napisa u kojima se pravo na samoodređenje nacija i ostvarenje toga prava na razini savezne države proglašuju nacionalizmom i naciokracijom? Svrha je pokazati da je samoupravljanje otvorilo prostor nacionalizmima i naciokraciji umjesto pravnoj i demokratskoj državi. U tome smislu Tadić suprotstavlja naciokraciju i demokraciju: »Samoupravljanje prevashodno znači nacionalno samoodređenje koje se onda izražava u priznavanju državnog suvereniteta republika. Ovaj čin je ideološki praćen tako reći retroaktivnom reinterpretacijom istorijskih događaja iz drugog svetskog rata (osobito »avnojevskih principa«) o faktičnom nastanku pojedinih članica federacije (konfederacije). Princip nacionalnog samoodređenja i državne suverenosti republika neminovno je morao suspendovati individualno samo-

određenje i suverenost građanina-pojedinca: demokracija je morala ustuknuti pred naciokracijom.<sup>7</sup>

Tadić pokušava naći razliku u samom pojmu suvereniteta, suvereniteta pojedinca nad samim sobom nasuprot grupama svih vrsta, pa i nasuprot državi, i suvereniteta nacije kao antipoda koji uništava državu i pojedince kao slobodne subjekte, prema Nietzscheovoj rečenici: »Narod razbija državu.«

U shvaćanju pojma suvereniteta, koji poglavito ima pravno značenje i pravni aspekt, sadržano je i to da je suverenitet univerzalan i opći te da važi za sve subjekte, bilo individuume kao fizičke osobe, bilo za kolektivite kao pravne osobe. Sukladno tomu, suverenitet pojedinca, suverenitet države, nacije ili, na kraju, vjerske zajednice, samo označuje pravo na slobodu s obzirom na druge subjekte. Iz toga proizlazi da sloboda pojedinaca, jer je postavljena općenito na ideji jednakosti svih ljudi, kako pojedinca tako i grupe (država, nacija, raznih institucija i korporacija i dr.), može i treba da bude u suglasju sa svim pojedinačnim i društvenim subjektima. Samo se, dakle, sloboda građana na egoističnom interesu može suprotstaviti drugom subjektu i težiti tome da ga podvrgne sebi. No, iz prirode čovjeka kao razumnog i slobodnog bića, čovjeka u pojedinačnom ili u grupnom smislu, u smislu njegove nacije ili nacionalne države, postaje neophodna dopuna i kompatibilnost, čak možemo reći i neizbježno i nužno su-življenje pojedinca i njegove nacije ili pak njegove države. To je građansko načelo suvereniteta u njegovu, jedino mogućemu, univerzalnom i općem određenju.

Onaj tko je slobodan, odnosno onaj tko je suveren — ako pod slobodom podrazumijevamo jedino umom vođenu, a ne nagonom i instinktom dirigitiranu slobodu — sam sebe ograničuje. Ali, u tom ograničavanju pojedinaca ne može se odreći pravo na punu pravnu osobnost niti se nacija može odreći svoje državnosti kao pravne osobnosti, jer se i u jednom i u drugom slučaju oni odriču svoje najviše vrijednosti, a to je sloboda. Smijemo li uopće pravo nacija na državnost zvati nacionalizmom?

Povijesno promatrano, države nisu proizvod udruženih pojedinaca. Problem se sociološki može jednostavno objasniti: države su učinak snage i prava na život velikih socijalnih skupina, a to su narodi kao zasebne cjeline, odnosno u modernome građanskom razdoblju to su nacije. Ne stvaraju, dakle, pojedinci kao pravne osobe državu, jer su takvi pojedinci apstrakcije i tek a priori postavljene pretpostavke, a nisu žive osobe sa sklonostima, potrebama, tradicijom, vjerom, jezikom, nacionalnošću, ekonomskim stanjem itd. Sukladno tome, bit moderne demokracije jest izjednačavanje demosa, plebsa i etnosa u naciji, demokracija je istodobno naciokracija. Naciokracija, dakle, znači vlast naroda nad samim sobom, a to je najizvornije demokratsko načelo koje je Lenjin definirao kao pravo nacije na samoodređenje, što znači pravo na samostalnu državu. Moderni demos živi kao nacija. U skladu s time je tautologija ili potpuno isto znače naciokracija i demokracija, jer je u njima oličena vlast naroda kao i vlast pojedinca nad sobom — nacija i njezini članovi vladaju sami sobom. Ne moramo ovdje dozivati u pamćenje anglosaksonsko određenje nacije, po kojoj je ona istodobno i država, i zemlja, i društvo, i demos (society, country, state, people itd.), nego se možemo osloniti na evropsko određenje nacije više kao zajednice koja tradicijom i poviješću, bliskošću i prisnošću povezuje svoje pripadnike. U evropskom određenju

gubi se onaj formalizam koji je tipičan za angloameričko određenje. U paroli, pak, francuske revolucije iz 1789. »Nation contre Roi« nacija je oličenje ideja jednakosti i bratstva nasuprot etatizmu kraljeva, nasuprot kralju i državi. Nacija u nacionalnooslobodilačkim pokretima ima isto demokratsko određenje.

Ako, pak, demos shvatimo, što on u stvari sve više jest, kao masu, onda se može slobodno reći da vlast masa kao demokracija uništava slobodu kako pojedinca, tako i države, pa i nacije, jer se jedan bezlični i izvanjski element nameće kao norma ponašanja koja onemogućuje čovjeku i njegovim zajednicama da se ponašaju sukladno vlastitom uvjerenju. Stoga je za demokraciju daleko veća opasnost prevlast vladavina bezličnih masa, nego što je to vlast nacije nad samom sobom. Možemo li se suglasiti s Tadićem da je za demokraciju bitno da se oštro razlikuje od konfederacije? Konfederacije su, per definitionem, po Tadićevu shvaćanju, nedemokratske i vode k nacionalizmu u smislu naciokracije, što je sasvim upitno i nelogično. Konfederacije se osnivaju na ugovoru jednakih po pravu, a ne po snazi i moći i logično je da se stoga u temelju njihova osnutka mora nalaziti dobrovoljnost svih članica saveza. Konfederacije su najviši demokratski oblik udruživanja jednakih društvenih grupa u jednu cjelinu zato što se temelje na ugovoru, na jednakosti, dobrovoljnosti i poštivanju procedure u kojoj odluke moraju biti jednoglasne. Konfederacija može opstati samo ako se ponašanje pojedinih članica saveza ne rukovodi egoizmom, jer onda se načelo veta suprotstavlja i razbija jedinstvo saveza.

Većinski sistem donošenja odluka nije demokratskiji od punog konsensusa u donošenju odluka (i u jednom i u drugom slučaju odluke mogu biti loše i nekvalitetne, dapače i glupe), on se prikazuje kao efikasniji. Zapravo, on se samo u stanju nesloge pokazuje efikasnijim. Stoga sve federacije pribjegavaju dvostrukom donošenju odluka: donošenju odluka na bazi konsensusa i donošenju odluka na bazi većine. *To je bit federacije.* Ona hoće biti demokratska i efikasna. Ako se ukloni jedno ili drugo, onda nastaju oblici vlasti koji više sliče unitarnom ili konfederalnom tipu. Sve poznate federacije imaju tako dva zakonodavna doma, u kojima je procedura donošenja odluka kombinacija većinskog i dogovornog odlučivanja. Dakako, u jednonacionalnim federacijama često se princip konsensusa zamjenjuje odlučivanjem s dvotrećinskom većinom da bi se izbjeglo puko preglasavanje slabijih.

Da većinski sistem glasanja nije demokratskiji od konsensusa već je odayna poznato: »... *Demokracija* je, u pravom smislu riječi, *despotizam*, jer ona osniva takvu izvršnu vlast gdje svi odlučuju o jednom ili možda protiv jednoga (koji, prema tome, nije s tim suglasan), tako da odlučuju svi koji ipak nisu svi. A to znači protivurječnost opće volje same sa sobom i sa slobodom».<sup>8</sup>

Nijedna federativna država ne postoji a da u njoj ne sudjeluju, više ili manje, federalne jedinice kao jedinstvene cjeline u donošenju zajedničkih odluka na razini federacije. Prema Tadićevu, pa i Čolanovićevu shvaćanju (koje smo odabrali kao tipične predstavnike političke i ekonomske teorije), kriza je u Jugoslaviji proizvod upravo načela jednoglasnosti između svih federalnih jedinica — kako republika, tako i pokrajina — u donošenju odluka od jugoslavenskog značaja. Oni tu opću pojavu u svim federacijama

<sup>8</sup> Immanuel Kant, *Um i sloboda*, Mladost, Beograd 1974, str. 144.

nazivaju konfederalizmom, premda je poznato da je svaka federacija sprega većinskog (unitarnog) i dogovornog (konfederalnog) tipa odlučivanja, i to u samim organima federacije. Federativni sustavi jesu takvi sustavi u kojima se priječi prirodna veza između velikih i jakih federalnih jedinica i načela efikasnosti koje se dobije većinskim izglasavanjem. Jače federalne jedinice jesu jače po svojoj političkoj djelotvornosti i efikasnosti, a kako efikasnost iskazuje stupanj nečije moći, to je logično da će se provedba volje jačih federalnih jedinica naprosto proglasiti efikasnošću i djelotvornošću sustava.

Tako se naprosto događa da se brojčana nadmoć u donošenju odluka, koje mogu biti loše i kadikad katastrofalne, naziva naprosto političkom efikasnošću, pa se tako jednostavno pod krinkom političke efikasnosti ili djelotvornijeg provođenja odluka skriva nadmoć neke federalne jedinice. Da bi se to izbjeglo, federacije ustanovljuju dogovorni sustav odlučivanja kao sastavni (i neizostavni) dio, komplementaran većinskom odlučivanju o nekim općim stvarima.

Naš je Ustav iz 1974. godine to federalno načelo, načelo dogovaranja i načelo većinskog odlučivanja, ozbiljio posredstvom Vijeća republika i pokrajina i Saveznog vijeća. No, kako se jedan, ne tako mali, dio važnih zakona donosi neredovito, po hitnom i skraćenom postupku, efikasnosti radi primjenjuje se (dvotrećinsko) većinsko odlučivanje. No, ni ti zakoni nisu duga vijeka, nisu ništa ni kvalitetniji od zakona donesenih konsensusom, jer ih u biti pripremaju iste ekipe i isti intelektualni kapaciteti. Osim toga, u mentalitetu je naših ljudi, koji još robuju agrarnom mentalitetu, i onih koji su okusili ugled sposobnih menadžera ili su se politički uzdigli ideologijskom orijentacijom, da zakone promatraju tek kao sredstvo, instrument probitka, uspjeha u poslovanju ili napretka u karijeri, a ne vrijednost po sebi kao izraz općih društvenih vrijednosti. Zakoni se ne poštuju, nego se uzimaju u obzir iz čisto utilitarnih razloga, pa tako imaju tek sekundarnu ulogu u promjenama društvene strukture. Uloga zakona, a pogotovo loših zakona, u promjeni i razvoju društva je mala, bez obzira kako se zakon donosi i tko ga donosi. Sukladno tome, uloga države, koja je nakon naše revolucije bila znatna, sada postaje sve nevažnija u razvoju i osiguranju progressa društva, ali zato ostaje jedan od ključnih momenata alokacije i distribucije kako uvjeta privređivanja, tako i raspodjele materijalnog blagostanja i drugih vrijednosti. A to je i te tako važno u još uvijek nerazvijenom i, s materijalne točke promatranja, prilično siromašnom društvu, a pogotovu u situaciji kada društveni i individualni standard života opada. Ključno pitanje države nije toliko osiguranje progressa, koliko zaustavljanje pada svih parametara i vrijednosti života. To je uzrok uvijek istom pitanju: neće li moćniji i jači iskoristiti krizu da bi još više osigurali i popravili svoj položaj na račun onih milijuna malih ljudi koje inflacija novca i inflacija svih vrijednosti naprosto svode na to da tek osiguravaju lošu jednostavnu reprodukciju?

Da bi se uklonila oštra borba oko financijskih i drugih materijalnih dobara, kojima je u ogromnim količinama raspolagala naša federacija u centralističkom periodu, da bi se uklonila osnovica nacionalnih trvenja i ekonomskih nacionalizama, Ustav iz 1974. godine odrekao je federaciji pravo da raspolaže materijalnim sredstvima i fondovima bilo koje namjene osim budžeta kojim se podmiruju funkcije i obveze federacije. Tako u članu 279. Ustava SFRJ piše: »Federacija može osnivati fondove ili preuzimati kreditne i druge obveze izvan okvira ukupnih rashoda u budžetu federacije samo

kad je za to ovim ustavom ovlaštena ili kad se s osnivanjem fonda odnosno s preuzimanjem takvih obveza suglase republike i autonomne pokrajine.<sup>9</sup>

Iz te činjenice proizlaze svi problemi na razini federacije koji sada, u novome ustavnom razdoblju, zadobivaju i novu dimenziju. Riječ je o tome da federacija odlučuje o osnovama cjelokupnoga društveno-političkog i ekonomskog života zemlje, gotovo 80% odluka o uvjetima privređivanja pripada federaciji. Logično je da se u poretku u kojemu su interesi, od individualnih do republičkih, legalizirani u sustavu pluralizma samoupravnih interesa, vodi rasprava, koji put i veoma žestoka, opora i dugotrajna, o uvjetima privređivanja, jer o tomu ovisi materijalni položaj privrednih grana, regija i širih zajednica, republika i autonomnih pokrajina.

Ako smo utvrdili da je ideja demokracije u tome da se načelo suvereniteta, a to znači slobode i jednakosti u pravnom smislu riječi (socijalizam traži ozbiljenje toga prava), mora primijeniti općenito na sve subjekte, od pojedinca kao fizičke osobe, kolektiviteta svih vrsta, nacija i država, to isto važi i za interese. Svi subjekti imaju pravo na ostvarenje svoga interesa, kako pojedinci, tako i narodi i nacije, države i drugi kolektiviteti. Ograničenje u ostvarenju interesa neophodno je zbog očuvanja jedinstva zajednica svih vrsta; jedinstvo svih vrsta pretpostavka je života čovjeka kao čovjeka. Čovjek kao društveno biće svoju društvenost ostvaruje u jedinstvu s drugim ljudima. Isključiti nekog čovjeka iz, za ljudsku egzistenciju bitnog, uvjeta, druženja s drugim ljudima, znači drugoga proglasiti neprijateljem i opasnošću za ljudski život, znači uništiti njegovu egzistenciju kao čovjeka. Dvostrukim se metodama mogu ograničiti interesi: unutrašnjim — tako da subjekt interesa sam kontrolira ostvarenje svojih interesa slijedeći neke opće ljudske vrijednosti i izvanjskim mjerama neke moći koja određuje norme o tome koji su interesi, i u kojim opsegu, dopušteni kao osnovica ponašanja.

Unitarne federacije isključuju, u bitnim aspektima, svoje federalne jedinice kao cjelovite jedinice iz procesa odlučivanja na razini federacije kao skupa saveznih organa. Stoga se takav tip federacije pojavljuje, premda federalne jedinice uživaju autonomiju koju im dodjeljuje centar, kao gospodarstvo jednoga nad mnogima.<sup>10</sup>

No, to je u federacijama koje su jednonacionalne moguće ostvariti na dulji rok, jer homogenizacijom države i nacije svaki dio cjeline postaje kulturno i vrijednosno, pa dakle interesno i politički istovjetan drugima, pa je iz toga i objašnjivo što se opći interesi i opće vrijednosti organiziraju na jedinstven i autonoman način preko zasebnih organa federacije ili saveza. Tako se pojam nacionalnog pokazuje kao osnovica narodnog, jedinstvenog i isključivog suvereniteta, a postojanje toga suvereniteta ozbiljuje se u državnim organima. Tamo, pak, gdje se država i nacija, iz potreba same nacije, razdvajaju tako da se dio vlasti prenosi na savez s drugim nacijama-državama, načelo demokracije nije moguće ostvariti tako da se savezni državni organi postave kao moć koja kontrolira donošenje i provođenje zajedničkih odluka posredstvom većinskog izglasavanja, jer takav sistem izaziva međunacionalna trvenja i guši demokraciju.

9 *Ustav SFRJ i Ustav SRH*, Narodne novine, Zagreb 1980, str. 131.

10 Robert Michels, *Political Parties*, New York 1959, str. 401, cit. prema Ivo Duchacek, *Comparative Federalism*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1970, str. 286.

### O načelu konsensusa

Budući da je konsensus najviši oblik demokracije, odnosi među nacijama ne mogu biti utemeljeni na drugoj osnovi a da se ne umanjuje ili ne reducira demokracija. U donošenju odluka u sustavu kojega zovemo konsensusom, sve federalne jedinice treba da budu dovoljno snažne i kultivirane, sposobne da kontroliraju vlastite interese sa stajališta zajedništva s drugim nacijama, te da tako budu pripravne na suradnju uz moguće kratkotrajne gubitke. U sustavu je konsensusa da s lakoćom pojedine federalne jedinice prepoznaju kada su oštećene, a i onaj tko promatra stvar sa stajališta cjeline ili općeg interesa dolazi, također, do uvida da je odugovlačenje odluka gubitak za sve. Tako se čini, ali samo čini, da su u sastavu konsensusa svi gubitnici, svi su pojedinačno i kao cjelina oštećeni, pa je logično da taj doživljaj postaje osnovicom političkih zahtjeva za promjenama sustava odlučivanja u federativnim državama. Naime, iz federacije kao jedinstva odlučivanja na bazi suglasnosti i efikasnosti, jedinstva konsensusa i većinskog odlučivanja, odnosa na bazi konfederalnosti i unitarnosti, postupno se traži uklanjanje konfederalnog ili jednoglasnog donošenja odluka i neefikasnosti u donošenju i provođenju odluka i na taj se način miniraju sama federalna načela.

Posljedice takvih zahtjeva, a pogotovo akcija u tome pravcu, često ne vode ka efikasnosti, nego još većoj prevlasti konfederalnosti u lošem smislu riječi, što znači da jedna federalna jedinica s još većim predrasudama i s nepovjerenjem pristupa zajedničkom poslu. Kad ti sporovi prodru u mase i postanu stvarnim i otvorenim sukobom društvenih i nacionalnih snaga, tada se tek pokazuje koliko je bilo neumjesno poigravati se načelima zajedničkog života zemlje. Umjesto efikasnijeg sistema dolazi do općeg razdora kojega mogu ukloniti samo diktatura i sila.

Jedan od najvećih teoretičara i pobornika unitarnih država Amitai Etzioni istraživao je oblike političkog ujedinjavanja i stvaranja saveznih i unitarnih država kroz procese izgradnje saveza država. Nasuprot Karlu Deutschu, koji je veliki pobornik federalizma i to u svim aspektima života naroda, nacija i država u svijetu (on je nastavljatelj učenja Immanauela Kanta, dakako u terminima systemske teorije), Amitai Etzioni misli o tome slijedeće: »Držimo da najviši stupanj stabilnosti postižu one političke zajednice koje su provele integraciju triju bitnih dimenzija (monopol nad fizičkom silom, centralizaciju odlučivanja i koje su postale središte identifikacije) na visokoj razini i to tako da je sveukupnost ujedinjenja svih ovih aspekata prožela sve glavne socijalne dijelove.«<sup>11</sup>

Etzioni, na taj način, želi opovrći istraživanja Karla Deutscha i njegovih suradnika, koji su ustanovili da su stabilnije one političke zajednice koje su slabije integrirane, koje imaju pluralističko osiguravanje i čuvanje zajedništva, te koje nisu snažno homogenizirane i ujednačene. Od osam saveznih država koje su se raspale, a što su ih istraživali Deutsch i suradnici, samo je jedna bila pluralistička, a sedam drugih bile su homogenizirane i strogo ujednačene (amalgamated) zajednice.<sup>12</sup>

11 Amitai Etzioni, *Political Unification*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1965, str. 56.

12 Karl W. Deutsch et al, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, New York 1957, str. 30, cit. prema knjizi A. Etzioni, nav.

Etzioni je, ipak, izvukao neke zaključke iz istraživanja Karla Deutscha i njegovih suradnika o savezima država. Etzioni je zaključak da stabilnost neke zemlje federativnog uređenja ne ovisi toliko o ovlastima samog centra, nego ovisi, i to odlučno, o tome u kojem je stupnju ostvaren podjednak utjecaj svih segmenata, odnosno svih federalnih jedinica ili svih konstitutivnih dijelova federalizma na proces donošenja i provođenja zajedničkih odluka.

Sa stajališta funkcioniranja centralne vlasti u federativnim državama, Etzioni razlikuje egalitarnu i monokratsku (monoelite) strukturu vlasti. Podrobnije ćemo izložiti razliku u efikasnosti između egalitarnih i monokratskih federacija. To će biti prikladno tumačenje i, unekoliko, razrješenje sporova između onih koji smatraju da treba pojačati unitarnu i onih koji smatraju da treba dosljedno provoditi konfederativnu strukturu federacije u našoj zemlji. Već smo, naime, rekli da je svaki federativni sustav strukturalno ravnoteža i jedinstvo (a ne odvojenost struktura) konfederativnog i unitarnog. Tek je pitanje mjere njihova odnosa, na što odlučan utjecaj ima postojanje ili nepostojanje višenacionalne strukture društva.

Prema mišljenju Etziona, visoko su egalitarne one savezne države u kojima je »raspodjela moći među članicama jednaka, tako da nijedna članica nema značajan stupanj nadmoći nad drugima, te kao grupa posjeduju zajedničku moć nad onom članicom koja postupa suprotno ostalima — ukratko moć članica ostaje u sistemu... To je stoga što se moć stvorila razmjenošću među članicama, a ne snagom jedne jedinice nad ostalima. U tome smislu može se očekivati da će *egalitarni savezi*, bez obzira razvili oni sustav elita ili ne, biti slični po stupnju efikasnosti monokratskim (monoelite) savezima«.<sup>13</sup>

Promatramo li sam proces donošenja i provođenja odluka u kratkom periodu, monokratski savezi imaju prednost pred egalitarnim savezima političkim zajednicama, smatra Etzioni. U tom smislu dodaje: »Istraživači funkcioniranja korporacija pronašli su da je monokratska organizacija najdjelotvorniji oblik upravljanja; naime, tamo gdje postoji jedinstvena elita koja vlada, ona se postavlja kao jasan centar izgradnje politike, upravljanja i odgovornosti, ona je mjesto gdje se konflikti mogu brzo razriješiti«.<sup>14</sup>

Ali, monokratski oblik vlasti saveza može tek u kratkom periodu biti efikasan; ako je efikasan na dulji period, onda dolazi do stagnacije sistema i do regresije svih parametara napretka i demokracije. Naime, takav sistem vlasti ustoličuje centralizam i monopol nad vlašću, čime se postupno izdvaja vladajuća oligarhija nasuprot podređenima. Na kraju, oligarhija i monokratski tip vlasti gube legitimitet, pa odluke vrha jednostavno ne dotiču rascjepa u osnovici korporacije ili društva, nego ih tek sklanjaju s vida i prikrivaju. Monokratskom tipu vlasti odgovara većinski način odlučivanja.

Efikasnost djelovanja saveznoga političkog sustava treba gledati na dulji rok. Ako se tako promatraju političke zajednice, onda se može reći da su, u pravilu, kratkoročna efikasnost i uspješnost monokratskih saveza uvijek

dj., str. 56. Teorije o federalizmu K. Deutsch je razradio u knjizi *Nationalism and Its Alternatives*, poglavito u poglavlju »The Experiences of Regional Federations«, A. Knopf, New York 1969.

13 Amitai Etzioni, *nav. dj.*, str. 69.

14 Isto.

manje, kako promatrano kvantitativno, tako (pogotovo) promatrano kvalitativno, od dugoročne uspješnosti egalitarnih saveza.

Evo što o tome kaže Amitai Etzioni: »Nikako ne znači da su egalitarne strukture, naime, one u kojima svi partneri imaju istu moć, najnestabilnije. Može se očekivati da će za glavne i važne odluke biti potrebno mnogo više vremena u egalitarnim strukturama nego u savezima gdje vlada jedna elita; međutim, ta slabost može postati izvorom snage (potc. Z. L.). Kad se već odluka donese, članice imaju jači osjećaj obveznosti, budući da su imale više vremena za prilagođavanje odlukama i budući da se odluka trajno, u sporazumijevanju preispituje, što nije slučaj sa savezima u kojima se, dijelom ili u cjelini, odluke nameću odzgo, i to u relativno naglom hodu. Stoga možemo očekivati da će egalitarni savezi biti manje »odlučni« od monokratskih saveza, ali će zato biti daleko sposobniji u stvaranju povjerenja i predanosti.«<sup>15</sup>

Da bi se ostvarila jednakost utjecaja svih federalnih članica na savez nužno je u donošenju odluka postupati po načelu suglasnosti i jednodušnosti (konsensusa), a po načelu većinskog odlučivanja u onim slučajevima gdje opći interesi i opće vrijednosti žive kao unutrašnja svrha i smisao napretka svih članica podjednako. Gdje god se interesi razlikuju, gdje je pluralizam samoupravnih interesa na djelu, demokratskije je načelo konsensusa, dakle načelo dogovaranja i sporazumijevanja, jednoglasnosti od preglasavanja. Svi oblici demokratskog odlučivanja počivaju, in ultima re, na konsensusu. Ideja većinskog odlučivanja može, u punom i demokratskom smislu, postojati ako postoji »konsensus« između većine i manjine, te ako se konsensus većine i manjine institucionalizira. Ideja konsensusa kao osnovnoga demokratskog načela pretpostavka je i većinskog odlučivanja, odnosno konsensus je pretpostavka višepartijskog sustava u kojemu se odvaja većina od manjine, grupa na vlasti od opozicije. Naime, opasnost za sve demokratske sustave, pa i one višepartijske i nepartijske, leži u tome da sukob klasa, interesnih grupa i političkih stranaka preraste u oštri sukob koji dezintegrira i vodi društvo k stanju raspada i nemilosrdne borbe u kojoj se upotrebljavaju sva raspoloživa sredstva. Očito je da je za politički i društveni život odlučna ona pretpostavka koja vodi sukob tako da manjina prihvaća i provodi u život odluke većine, a većina ne obespravljuje one koji su ostali u manjini. Ta pretpostavka je konsensus i on se u svojoj strukturi ne razlikuje od konsensusa u donošnju odluka između federalnih članica koje odlučuju jednoglasno.

Konsensus je, na primjer, u višepartijskom sustavu onaj vrijednosni aspekt političkog sistema koji »dozvoljava mirnu 'igru' snaga, prihvaćanje odluka koje donose oni na vlasti od onih izvan 'vlasti', i priznavanje prava onih 'izvan' vlasti od strane onih na vlasti...«<sup>16</sup> Svaka većinska odluka

<sup>15</sup> Isto, str. 70.

<sup>16</sup> Seymour Martin Lipset, *Politički čovek*, Rad, Beograd 1969, str. 37. Slično o konsensusu piše i Ulrich Preuss: »Zasnivanje demokratske vladavine na konsensusu podanika toliko je sama po sebi razumljiva pretpostavka da zbog svog gotovo tautološkog karaktera, izgleda, ne zahtijeva daljnja objašnjenja. Ako ni posve autoritarni i diktatorski režimi ne mogu preživjeti bez minimalne suglasnosti naroda, makar ona bila i pasivna, toliko prije konsensus spada u konstitucijska načela političke vladavine u demokratskom društvu, koja ne polaze od unaprijed datog supstancijalnog jedinstva naroda, već to jedinstvo vide kao proizvod pro-



pretpostavlja konsensus, on je vrijednost i ideal koji većinu i manjinu ujedinjuje u odluci, inače odluka ne bi mogla biti uspostavljena, a pogotovo ne bi mogla biti provedena. To važi i za odluke koje se donose načelom demokratskog centralizma. Naime, kroz konsensus manjina, koja se u konkretnoj odluci mora pokoravati većini, daje svoju suglasnost i konsensus u provedbi odluke. Provedba odluke od strane manjine, koja se ne postiže i koja nije nošena osjećajem dobrovoljnosti, dakle suglasnošću, iziskuje primjenu sile, čime se umjesto konsensusa kao demokratskog načela uspostavlja prinuda koja ruši privrženost i povjerenje u sustav.

Iz rečenoga je moguće zaključiti da je najviši oblik demokracije konsensus, a kako je on u Jugoslaviji ostvaren kao načelo i praksa donošenja odluka u federaciji, to znači da je upravo na razini federacije, u jednodušnom donošenju odluka, uspostavljen najdublji temelj demokracije koji i ostalim aspektima pluralizma u Jugoslaviji otvara prostore za nove konsensusse. Ako se taj oblik konsensusa izmijeni, ruši se osnovica proširivanja demokracije. Svi oblici većinskog odlučivanja samo su produkti načela konsensusa i načela tolerancije i uvažavanja drugih ljudi, bez kojih načela ne bi bio moguć ljudski život.

Jednodušnost, kako u donošenju, tako i u provedbi odluka, zahtijeva čovjeka ili grupu koji su već kultivirali i humanizirali svoje interese i koji znaju da je svrha života živjeti zajedno s drugima, a ne tako da druge uzimamo kao sredstvo svoga probitka. U federaciji žive zajedno i donose zajedničke odluke o velikom broju pitanja jednodušno sve republike i pokrajine na bazi konsensusa, pa se tako jedna pluralistička struktura legalizira, a time se umanjuje opasnost da se sukobi interesa između federalnih članica preoblikuju u konfrontaciju. Politički sistem treba mijenjati u našoj zemlji tamo gdje još nije načelo konsensusa i tolerancije postalo životna praksa. Konsensus treba proširivati prema načelu univerzalnosti, s time da će njegova primjena ovisiti o strukturama i interesima. Rušiti ga kad je tek počeo pokazivati prve djetinje bolesti, znači učiniti nešto nevideno, a to je nastojati ukloniti život, jer ne možemo razriješiti njegove probleme.

Vidjeli smo da ekonomist (Čolanović) krivi federalizam i načelo konsensusa za nefunkcioniranje jedinstvenoga jugoslavenskog tržišta, a politički filozof i teoretičar (Tadić) federalizam i načelo jednodušnosti republika i pokrajina smatra uzrokom koji je doveo do smanjivanja i ograničavanja političke demokracije u Jugoslaviji.

Ako se svi sejevi ljudi i predstavnici svih institucija izživljavaju nad načelima federativnog uređenja Jugoslavije i nad ustavnim poretkom, moguće je očekivati da će se tu naći i političari, oni naime posljednji progovore, ali sa izuzetnom težinom. Kako smo započeli usporedbom između našeg i federalizma Savezne Republike Njemačke, red je da čujemo i mišljenje političara koji federalizmu odriču suvremenost i sposobnost suočavanja s ekonomskom krizom. U tom smislu citiramo Heinza Laufera, koji kaže: »To prenaprezanje moderne socijalne države i njegovo negativno djelovanje na federalizam treba pojasniti intervjuom saveznog kancelara *Helmuta Schmidta* od 17. srpnja 1977. Na pitanje da li stanovništvo u jednoj zapadnoj demokraciji očekuje previše od svoje države, on je odgovorio da građani u mnogim

slučajevima zamišljaju kako država posjeduje više sposobnosti za uklanjanje učinaka ekonomske krize nego što bi ih ona objektivno mogla imati. Doslovce je dodao: 'U Saveznoj Republici Njemačkoj postoji još jedna osobita poteškoća, koja u toj mjeri jedva postoji igdje u svijetu: ona se sastoji u ekstremnom federativnom ustrojstvu'.<sup>17</sup> I neki naši političari slično prosuđuju.

U raspravama koje se vode o Dugoročnom programu ekonomske stabilizacije čuli smo nedavno i ovakvo mišljenje: »I bez određenih promjena u političkom sistemu mislim da mi nemamo nikakvih garancija za ostvarivanje Dugoročnog programa ekonomske stabilizacije.«<sup>18</sup>

Glavni krivac, prema mišljenju nekih visokih političkih funkcionara (bivših i sadašnjih), za neprovođenje Dugoročnog programa ekonomske stabilizacije i za ekonomsku krizu, jesu specifično ustavno ustrojstvo s načelom jednoglasnosti, jednogodišnji mandat u kadrovskoj politici, nacionalne ekonomije, odnosno privreda republika, načelo pariteta itd. U tome duhu misli i Mitja Ribičič o jednogodišnjem mandatu: »U proteklom razdoblju uloga jednogodišnjeg mandata se iscrpila, jer ne postoji više svrha koja je bila tada kada je ideja nastala. Moramo analizirati te stvari i vidjeti što je dobro a što slabo. Ne smijemo vući za sobom jedan sistem koji ne odgovara suvremenom društvu i koji nailazi na nerazumijevanje ne samo kod nas nego i u svijetu.«<sup>19</sup> Slično je mislio i Dragoslav Marković kad je na 14. sjednici Centralnog komiteta SKJ rekao: »Zbog toga što bi htjeli da budemo još 'ustavniji' nego što Ustav kaže, još 'demokracijski' nego što smo se dogovorili, mi postizemo suprotan efekt, pa kadrovska politika umjesto ravnopravnosti dovodi nesposobne ljude, jer proširujemo to pitanje ravnopravnosti izvan Ustava. Pa i ovdje u pitanju konsensusa proširili smo toj princip odlučivanja svuda . . .«<sup>20</sup>

U navedenim citatima ne dovodi se u pitanje federalno načelo konsensusa, kao načelo koje je imanentno demokraciji, nego se tvrdi da konsensus usporavanjem donošenja odluka čini politički sistem tromim i neefikasnim. Budući da suvremenost i modernost postoje po efikasnosti i djelotvornosti,

17 Heinz Laufer, *nav. dj.*, str. 12.

18 D. Marković, diskusija na 14. sjednici CK SKJ, *Borba*, 17. listopada 1984, str. 4.

19 Mitja Ribičič, diskusija na Predsjedništvu SK SSRNJ, *Vjesnik*, 5. listopada 1984, str. 3.

20 D. Marković, *nav. dj.*, Postoje oblici društvenog ponašanja za koje Ustav ne daje konsensus, a ipak su se takva ponašanja legalizirala. To su svi oblici privrednog kriminala i privrednih prestupa, od mita, korupcije, iskorištavanja investicijske, kreditne i druge politike u osobne i grupne interese, privredni kriminal i nestručnost; nadalje, u sferi političkih odnosa sektaštvo, oportunitizam, politika klanova. Tko više podriva ekonomski i politički temelj zemlje — da li je to ustavno načelo konsensusa među republikama i pokrajinama ili konsensus s privrednim »makinacijama«, političkim sektašenjem, nestručnošću, neradom i neracionalnošću i zloupotrebama svih viših položaja? I običan čovjek može dokučiti i osvijestiti činjenicu da je za naše društvo nepovoljniji konsensus s ekonomskim i političkim zloupotrebama, nego širenje demokracije uz pomoć univerzalne primjene konsensusa na proces odlučivanja. Dok je prvi oblik ponašanja u nesuglasju s Ustavom, drugi je, dapače, i poželjan, jer naše ljude privikava na demokraciju. O tome gdje tolerancija i konsensus, kroz njihovu zloupotrebu, ugrožavaju demokraciju možemo pročitati u knjizi H. Marcusea, B. Moorea i R. P. Wolfa, *Kritika čiste tolerancije*, Globus — Kulturno-prosvjetni sabor Hrvatske, Zagreb 1984. Korisno je pogledati i kritički osvrt Gaje Petrovića, »Kritika čiste tolerancije«, *Kulturni radnik*, Zagreb, 4/1984.

dakle moći i snazi sistema, to su sva načela, pa i demokratska načela, koja se postavljaju na putu efikasnom donošenju i provedbi odluka, temelj »sistema koji ne odgovara suvremenom društvu«.

Pitanje koje se nameće odnosi se na vrednovanje procesa poopćavanja načela konsensusa i dogovora, dakako primjerenih određenoj strukturi ili na, u ime povećanja efikasnosti društvenog sistema, ograničenje širenja načela konsensusa u političkom smislu. Postoje izlazi iz tog procjepa kojeg je osvijestila društvena kriza, a nadaju se u tome da se jača monocentrizam posredstvom većinskog sistema odlučivanja i funkcionalnije, dakle i funkcionalne, organizacije strukture političkog sistema ili prikloni nekome drugom sistemu koji bi jedan drugačiji tip konsensusa postavio kao osnovicu uobličavanja procesa odlučivanja na svim razinama političkog sistema. U prvom slučaju otkrivamo tendenciju k političkom i funkcionalnom monolitizmu, izraz čega bi bila i centralizirana federacija kao osamostaljena sfera vlasti. U drugom, pak, slučaju na djelu je pluralizam institucija političko-društvenih organizacija koje bi uživale veću autonomiju i koje bi mogle biti uspješni međusobni kontrolori.

Samoupravljanje radničke klase jako je uporište neposredne demokracije, dakle vlasti organizacija udruženog rada i drugih institucija i teritorijalnih cjelina nad samima sobom i teško je u takvom sustavu odnosa zamisliti neki federativni i centralizirani vrh koji bi mogao monokratski provoditi vlast.

U drugom slučaju, u kojemu bi se povećala autonomija pojedinih institucija (političkih, državnih i društveno-političkih), kada bi se, primjerice, pojačala uloga sindikata i Socijalističkog saveza, nužno bi moralo doći do novog oblika konsensusa, jer bi u takvom slučaju svaka od tih institucija morala dati svoj zbiljski pristanak kao subjekt na vođenje određene politike. Tako bi nastupio jedan funkcionalni korporativizam, koji bi federalno načelo primijenio u funkcionalno uređenom jedinstvu.

Kolegijalno, stručno i korporacijsko odlučivanje ne traži samo razlaganje mišljenja svih strana, nego traži i pristanak svih članova u sve više slučajeva odlučivanja. U odluci o iole važnijoj investiciji moraju svoju suglasnost dati političke strukture, privrednici, komore, bankari, lokalne zajednice, stručne ekipe itd. Tako, federalni princip konsensusa postaje princip korporacija i moderne socijalne države, on se očituje kao korporativizam. Centralizirana socijalna država došla je u krizu i zbog toga što nije mogla ravnomjerno stvarati uvjete privređivanja za sve subjekte, nije mogla ispuniti u praksi ono što ju je dovelo na svjetsku pozornicu, a to je ideja pravednosti.

E da bi društvo moglo funkcionirati po načelima pravde, te izbjeći proces usporavanja napretka usljed enormnog povećanja birokracije, pojam pravednosti postupno je unešen u same sastavne dijelove društva. Tako je socijalna država počela gubiti svoju moć, jer nije mogla radom postojeće generacije pravedno ispuniti zahtjeve svih ne-radnih segmenata na pravedan način: umirovljenika, bolesnika, djece, odgajališta, majki, socijalne zaštite, učenika i studenata, nezaposlenih, poduzeća u gubitku i cijelog niza institucija koje su preuzimale skrb o tim skupinama u društvu. Raspodjela vlasti više ne postoji između klasičnih nosilaca vlasti: zakonodavne, sudske i izvršne, te između centra i federalnih činilaca, nego se vlast djelomice prenijela i na institucije socijalnog karaktera: sindikate, korporacije, bankarstvo, komore, socijalne službe itd. Korporativizam je »sistem reprezentacije interesa i ponašanja, kao posebno oblikovan (a partikular model) ili idealno tipičan insti-

tucionalni aranžman za povezivanje grupno organiziranih interesa građanskog društva s državnim strukturama odlučivanja...<sup>21</sup> Korporativizam je tako suvremeni oblik odnosa u društvu gdje se interesna skupina pojavljuje kao samostalni subjekt raspodjele pravednosti i s drugim skupinama stupa u zajedničko djelovanje putem dogovaranja i konsensusa. Nadalje, korporativizam je oblik interesnog federalizma, gdje važe načela suglasnosti, konsensusa, pariteta i »strukturalne većine«, u kojemu država ipak ima samo posredujuću i, u krajnjoj instanci, presudnu moć.

U tome smislu govori o paritetu kao načelu povezivanja funkcionalno raspoređenih interesnih grupa i njemački sociolog Ulrich K. Preuss: »Paritet društveno suprotstavljenih aktera u ekonomijskoj borbi za raspodjelu znači više od pukog balansiranja društvenih snaga pod suverenitetom države, više od tehnike društvenog raslojavanja; on je izraz autonomije društvenih grupa koje ne slijede državni nego vlastiti zakon, a proturječje između funkcijskih imperativa ekonomije i društvenih zahtjeva onih koji su im podređeni moraju riješiti među sobom.«<sup>22</sup>

Drugim riječima, sve demokratske strukture počivaju na načelima konsensusa i u tome smislu imaju nešto od federalnog ustrojstva. To je stoga što je načelo konsensusa najdemokratskije načelo. I većinsko načelo je, kako smo vidjeli, samo posljedica već zadanog konsensusa onih u većini i onih u manjini. Bez toga početnog konsensusa nijedna odluka donešena većinski ne bi bila priznata niti provedena osim nasiljem.

Osnovno pitanje današnjeg jugoslavenskog društva jest u tome da se pitaju one društvene samoupravne snage koje mogu dati sustavu dogovaranja i konsensusa na svim razinama društva daleko više djelotvornosti, jedinstvenosti, praktičnosti i prilagodljivosti novim znanjem, tehnologijama i društvenim odnosima. Ideologijska čistoća dugo je vremena bila najjača duhovna snaga koja je jednu seljačku i građansku situaciju i strukturu predvodila i mijenjala. Razlika između onih koji vode, društvene avangarde, i onih društvenih slojeva koji su vođeni, a koji su bili nošeni svojim autonomnim interesima, došla je do one točke u kojoj su se te razlike potpuno izgubile, ostali su još neki tragovi ideologijske svijesti, ali u načinu života više nema razlike. Početna snaga avangarde više nije dovoljna da konsensus provede u život i u samoj avangardi i njezinim saveznicima, društveno-političkim organizacijama, državi i birokratskim strukturama. Takav je, primjerice, konsensus svih vladajućih struktura u zemlji o rasterećenju privrede. To je stoga što se ne iskorišćuje dovoljno snaga samoupravne baze. Uobičajeno je nazivati vladajuću strukturu odnosa u našoj zemlji etatizmom, čija je subjektivna snaga u sprezi politokracije, birokracije i, s druge strane, tehnokracije nasuprot običnom puku i radništvu. Ideologija, vlast i sposobnost rukovođenja kao partikularni momenti razdvajanja vladajućih društvenih slojeva i naroda treba da budu prevladani univerzalnijim karakteristikama: znanjem, moralom, javnošću i sposobnošću. Tamo gdje je princip koji vodi društvene procese partikularan, i samo načelo konsensusa uvijek će biti iskorištavano kao

21 Hans Kastandiek, »Neokorporativizam«, *Marksizam u svetu*, br. 4/5 1983, str. 143. Instrukivan je kritički tekst o neokorporativizmu i neoliberalizmu Theodora Lowia, »The Public Philosophy: Interest Group Liberalism«, u zborniku W. Connolly, *The Bias of Pluralism, An Atherton Controversy*, New York 1969.

22 Ulrich Preuss, *nav. dj.*, str. 23.

sredstvo za ostvarenje partikularnih svrha. Tako će i federalizam biti samo sredstvo čias ove, čias one snage, koja će se posluživati pravom da obori konsensus bilo u procesu donošenja odluka, bilo u procesu njihova provođenja. Činjenica kojoj smo svi svjedoci, da se ideja konsensusa derogira i instrumentalizira od ove ili one republičke, savezne ili privredne snage, samo je dokaz da se tome načelu ne mogu podrediti oni koji vlastiti interes ne kontroli-  
raju s nekih općih humanih stajališta i vrijednosti. Protiv takvih neće pri-  
pomoći ni većinski princip odlučivanja, jer im nedostaje temeljni osjećaj koji  
priječi da se situacije iskorištavaju samo u svoje svrhe.

Zvonko Lerotić

ABSENCE OF THEORETICAL FOUNDATIONS IN THE  
CRITICISM OF YUGOSLAV FEDERALISM

Summary

The heterogeneity of a federal state mainly depends on the social structure of its constituent units. In those federations where the federal units do not differ culturally or nationally, where the federal state coincides with the nation, the most suitable type of federalism is that which draws a sharp distinction between the jurisdiction of the federation, with all the autonomous government agencies, and the federal units. In a federal state of this kind, the federation as an autonomous level of power and governs independently of the federal units. In federations where state unity is the result of consensus of the individual nations and of their federal units (together with other constituent parts of the federal community), founded on the right of nations to self-determination up to secession, the federal level cannot be separated from the level of the federal units. In such cases, by participation on the basis of parity and by consensus, federal units formulate common policies. An egalitarian type of federation is thus established, which can be more efficient than the monocratic type (the American form of federalism is monocratic), because it is founded on the principle of free will. The multinational composition of a society is a fact that cannot be ignored and requires a form of federalism which integrates in a new way the unitary and the confederal aspects of federalism. Consequently, the federation of a multinational society requires a new form of government that will devise new means to deal with the problems of consensus and efficiency of government. The Yugoslav Constitution of 1974 provides such means.