

ZVONKO LEROTIĆ

### ANTAGONIZAM UNUTAR KLASIČNIH FEDERATIVNIH ZAJEDNICA

U društvenim sistemima, uslijed progresivne diferencijacije i centralizacije, zajednički se interesi i zajedničke odrednice cjeline osamostaljuju i dobivaju takvu strukturalnu tvorbu koja se relativno izdvaja od funkcija i strukture elemenata. Osamostaljivanje strukture koja se identificira s cjelinom znači u isto vrijeme i nametanje interesa te osamostaljene strukture pojedinim segmentima i funkcionalnim elementima sistema. U društvenom sistemu politička elita i vladajuća društvena klasa uz pomoć centralizacije društvene i političke moći, postaju nosioci interesa cjeline i na taj način stoje »iznad i protiv« interesa pojedinih društvenih grupa, institucija i ostalih jedinica, koje tendiraju disoluciju sistema bilo uslijed progresivne mehanizacije ili progresivne segmentacije.

U društvenom sistemu podjela rada izdvaja različita područja djelatnosti ovisno o potrebama društva kao cjeline, koja se područja u pravilu integriraju na temelju određene međusobne komplementarnosti i identiteta. Ako je ta komplementarnost rezultanta zajedničkih interesa, tradicije, sentimentata, kulture, običaja, svijesti o pripadnosti istoj zajednici kolektivno interioriziranih vrijednosti itd, nastaje društvena cjelina sposobna za samostalnu egzistenciju. Sistemi koji nemaju za podlogu zajednički nacionalni identitet i komplementarnost već cjelinu političke zajednice grade na pluralizmu socijetalne zajednice, radi očuvanja cjeline, teže izgradnji zajedničkog političkog i društvenog identiteta koji će postojati paralelno s pojedinim nacionalnim identitetima ili će potonje potisnuti procesima asimilacije i disolucije. Možemo utvrditi teorijsku vezu između izdvajanja i osamostaljivanja političke elite, političkog režima i političke zajednice nad nacionalnim segmentima i nužnosti da ista politička zajednica nađe utemeljenje u zajedničkoj socijetalnoj komplementarnosti, koja u modernom društvu dobiva quasi-nacionalni karakter. Akcije i ideologiju političkih grupa koje nastoje višenacionalnu političku zajednicu utemeljiti na jedinstvenoj socijetalnoj zajednici nazvat ćemo nacionalizmom, što vrijedi i za akcije i ideologije relevantnih političkih članova pojedinih nacionalnih zajednica koje teže pretvorbi vlastite nacionalne zajednice u socijetalnu zajednicu. Iz rečenoga proizilazi da u višenacionalnim političkim zajednicama postoje latentni i manifestni sukobi najmanje dvaju nacionalizama

oko izgradnje socijetalne zajednice. Uloga dominantne nacije koja daje podlogu za stvaranje zajedničke socijetalne zajednice jest treći činilac u ovom društvenom odnosu, koji činilac je neizostavno prisutan u stvaranju dominantne društvene komplementarnosti i podređenih društvenih komplementarnosti.

Klasični oblik federalnih obrazaca i federalnih režima, po definiciji, nužno osamostaljuje i uzdiže iznad federalnih jedinica federalnu političku elitu i federalni politički režim, preko kojih tek politička zajednica postaje stvarna cjelina. Klasno politički zajednički interes čini društveni fundament da se određena klasa i njezin politički izričaj — politička elita — identificiraju s interesima federalne cjeline i postaju osamostaljena struktura »iznad i protiv«<sup>1</sup> društva i federalnih jedinica. Tamo gdje postoji jedinstvena nacionalna komplementarnost, kao što je u slučaju Sjedinjenih Država, Njemačke, Švicarske, Australije, Meksika, Brazila, Argentine ili Venezuele, federalizam ima funkciju održanja demokratske ravnoteže centra i periferije, ravnoteže potreba cjeline i potreba regionalnih segmenata. Prema mišljenju suvremenih sociologa i politologa federalizam je demokratskiji oblik rješenja problema centar — periferija u nacionalno jedinstvenim sistemima, nego li decentralizirani unitarni sistem, budući da omogućuje uspješniji utjecaj na centralne institucije vlasti — na »državu — Leviathan«. Federalizam osigurava ustavnogarantiranu podjelu djelatnosti i funkcija, nad kojom centralne institucije vlasti nemaju suverenitet. Primjerice, Karl Löwenstein drži da je federalizam jedan od uspješnih mehanizama vertikalne kontrole države između drugih dvaju mehanizama: grupnog pluralizma, individualnih prava, te fundamentalnih sloboda i garancija. Löwenstein definira federalizam kao »... jukstapoziciju i protutežu dvaju teritorijalnih skupova državnih suvereniteta. Postojanje interfederalnih granica ograničava centralnu državnu moć nad državama članicama i vice versa«.<sup>1</sup>

Paralelno s većim stupnjem demokracije federalnih režima od unitarnih, federalno uređenje je djelotvorno kao i unitarni sistem bez obzira je li riječ o ostvarenju političkih, ekonomskih, obrambenih ili nekih drugih ciljeva i vrijednosti. »Pogubna slabost konfederalnog oblika vlasti, u vrijeme povećanja svijesti o velikim mogućnostima države za ljudski napredak, dovela je, u Sjedinjenim Državama, Švicarskoj, Njemačkoj i drugim državama, do zamjene konfederacije s onim što *Federalist Papers* nazivaju mješavinom nacionalne ili unitarne i konfederalne vlasti — naime, *federalnom unijom*«.<sup>2</sup>

Tako je federacija izvršno poslužila u očuvanju buržoaske demokracije na razini centar — periferija i na očuvanju efikasnosti političkog sistema. To je točno za jednonacionalne sisteme kao što je Njemačka i druge, a virtualne jednonacionalne sisteme je za kratko doveo do punog nacionalnog identiteta kao što su Australija, Sjedinjene Države itd.

Marksistički mislioci i političari rješenje odnosa periferija — centar nalaze u Marxovim postavkama o demokratskom centralizmu, koji najbolje odgovara klasnom interesu i očuvanju klasnog jedinstva proletarijata. Kako demokratski centralizam trasponiran na politički sistem znači diktaturu pro-

<sup>1</sup> Slične teze zastupaju: Karl Loewenstein, *Political Power & the Governmental Process*, Phoenix Books, Chicago, 1957, s. 285; S. M. Lipset, *ibid.*, s. 144 i 146; Gwendolen M. Carter i John H. Herz, *Government and Politics in the Twentieth Century*, Thames and Hudson, London, 1969, s. 90.

<sup>2</sup> Peter H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York, 1970, s. 247.

letarijata, on isključuje federalizam kao princip uređenja proleterske države. Lenjin tako govori u Državi i revoluciji: »Marx se razilazi i s Proudhonom i s Bakunjinom upravo u pitanju o federalizmu (a da i ne govorimo o diktaturi proletarijata). Federalizam proistječe načelno iz sitnoburžoaskih shvaćanja anarhizma. Marx je centralist. I u njegovim navedenim razmatranjima nema nikakvog odstupanja od centralizma«. Razlog za to Lenjin navodi nešto kasnije slijedeći Engelsovu analizu o švicarskom federalizmu. Prema Engelsu, kantonalna vlada u Švicarskoj postavlja kotarske činovnike i prefekte što je suprotno demokratskom principu — puna samouprava u pokrajini, kotaru i općini... Lenjin iz toga izvodi zaključak: »Više slobode davala je stvarno demokratska centralistička republika nego federalistička. Ili drukčije rečeno: najveću mjesnu, oblasnu i dr. slobodu koja je poznata u historiji dala je centralistička, a ne federativna republika«.<sup>3</sup>

Kod Lenjina u Državi i revoluciji nalazimo, ipak, mišljenje da je federalno uređenje »korak naprijed« u specijalnim uvjetima — tj. tamo gdje nacionalno pitanje nije izivljeno kao npr. u Engleskoj, ali i tu treba postojati najodlučnija propaganda i borba za »jedinstvenu centralističko-demokratsku republiku«.<sup>4</sup> Federalizam je u Državi i revoluciji u principu dan kao privremeno rješenje nacionalnog pitanja, koje pitanje u socijalizmu postaje tijekom vremena bespredmetno.

Na III Sveruskom kongresu sovjeta 11. siječnja 1918. federalizam je usvojen kao princip organizacije mnogonacionalne ruske, a kasnije i sovjetske države.

Bez obzira na shvaćanje o bržem ili sporijem odumiranju nacionalnog pitanja, federalizam je u buržoaskim i socijalističkim društvenim sistemima prihvaćen kao primjerem politički režim za višetničku ili višenacionalnu strukturu socijalne zajednice. Bitan razlog za to leži u uvjerenju da federalni politički sistemi osiguravaju ne samo perzistenciju etničkih i nacionalnih zajednica, već te zajednice brane od strane agresije i osiguravaju im stabilan društveni napredak. Tako na pr. Karl Löwenstein kaže: »Glavni razlog prihvaćanja federalne organizacije jest u stavu da su usprkos spoznatoj nužnosti nacionalnog jedinstva, regionalne tradicije odlučno protiv spajanja individualnih država u unitarnu organizaciju i da njihove kulturne razlike zahtijevaju federalnu strukturu«.<sup>5</sup> Nacionalni ili etnički identitet — prema tim mišljenjima — nije doveden u pitanje, dapače, osigurava se određena ekonomska i politička autonomija nužna za održavanje bitnih elemenata nacionalne komplementarnosti.

Utvdili smo prije kako izdvojena i osamostaljena politička struktura koja predstavlja i integrira višenacionalnu zajednicu, latentno ili manifestno stvara vlastitu nadnacionalnu komplementarnost kojom se želi, u vrijeme društvenih stresova, osigurati persistenciju globalne političke zajednice.

<sup>3</sup> V. I. Lenjin, Države i revolucija, u knjizi V. I. Lenjin, Izabrana djela, Tom II, Knjiga prva, Kultura, Zagreb, 1950, s. 188.

<sup>4</sup> Ibid., s. 187. O stvaranju Sovjetske federacije i stavovima Lenjina i Staljina o federalizmu vidi: Sava Živanov, »Stvaranje SSSR-a — istorijski korak u rešavanju nacionalnog pitanja«, Socijalizam, br. 11—12, 1972, s. 1257; Bratskoe sotrudničestvo Sovjetskih Respublik v hozjajstvenom i kulturnom stroiteljstve, Akademija obšestvenih nauk pri CK KPSS (izd.), Misl, Moskva, 1971; A. Ulam, Lenjin i boljševici, Collins, London, 1965; Walter Russel Batzell, Soviet Rule in Russia, The Macmillan Company, New York, 1929; Edward H. Carr, The Bolshevic Revolution 1917—1923, Macmillan, London, 1960; E. H. Carr, Socialism in One Country 1924—1926, Penguin Books, Middlesex, 1970.

<sup>5</sup> Karl Loewenstein, ibid., s. 287.

Federalizam je takav jedan politički sistem koji nužno zajedničke interese i ciljeve političke zajednice izdvaja ispod kontrole federalnih jedinica i podvrgava ih nezavisnoj političkoj eliti uz pomoć visoke koncentracije moći i vlasti. Klasičnu analizu tog federalnog odnosa i odvajanja federalnih institucija od kontrole federalnih jedinica dao je Keneth C. Wheare u knjizi *Federalna vlast*: »Pod federalnim principom podrazumijevam metodu podjele vlasti, tako da je zajednička i regionalna vlast, svaka u svojem području, koordinirana i neovisna«. <sup>6</sup> Zajednička federalna vlast mora biti formalno i stvarno neovisna i podložna kontroli samo centralnih institucija — parlamentu ili federalnom sudstvu, da bi bila u skladu s federalnim principom. Ako federalne jedinice direktno utječu na vršenje federalne vlasti bilo na izvršnom, zakonodavnom, financijskom planu ili na federalno sudstvo, tada se konfederalni princip miješa s federalnim. Ako pak centralne institucije vlasti kontroliraju vršenje vlasti federalnih jedinica i mogu kad zažele intervenirati, tada je na djelu unitarni sistem.

U federacijama dva relativno neovisna sistema *koordiniranom akcijom* čine politički sistem cjelovitim, oni se tako jedan od drugoga odvajaju da centralni sistem, unutar svojih nadležnosti, djeluje kao unitaran i za sebe izdvojen sistem čije odluke važe za sve građane, regije i federalne jedinice, što važi i za federalne jedinice na njihovu području djelatnosti.

Prema Wheareovu mišljenju, autori *The Federalist Papers* prije stvaranja Sjedinjenih Država 1788. najbolje su izrazili obrazac, bit federalizma. <sup>7</sup> Shodno američkom principu federalizma samo su četiri prve federacije u svijetu — Sjedinjene Države, Kanada, Australija i Švicarska. Da bi federalizam bio uspješan, centralne federalne institucije moraju imati određeni minimum funkcija i nadležnosti pomoću kojih će održati političku zajednicu jedinstvenom prema vani i iznutra. Prema Wheareu to su: vanjski poslovi, nacionalna obrana, novac i valuta, javne financije, javne službe (policija, školstvo, zdravstvo, mirovinsko osiguranje, invalidsko osiguranje, nezaposlenost, nadoknada nezaposlenima itd.). U taj minimum Löwenstein nabraja i ova područja: građanstvo, vanjska trgovina i komunikacije. <sup>8</sup>

Robert R. Bowie i Carl J. Friedrich u knjizi *Studije o federalizmu* nabrajaju ova područja u nadležnosti federacije: nacionalna obrana, vanjski poslovi, trgovina, transport, carine, javne financije, novac, bankarstvo, kreditna politika, rad i socijalna zaštita, individualne slobode, građanstvo i imigracija, prekomorski teritoriji i kolonije, odobravanje novim državama pristupa, dozvola secesije, te pravo modifikacije i promjene ustava. <sup>9</sup>

Koliko će biti područja u nadležnosti federacije, koliko u nadležnosti federalnih jedinica, a koliko u nadležnosti federacije i federalnih jedinica uzajamno — nije toliko bitno za konstituiranje i realizaciju tako shvaćenog federalnog principa. Bitan odnos je na području vlasti i moći. To jest zakonodavna, izvršna, sudska i financijska vlast moraju biti razdvojene i neovisne. S tog se stajališta razlikuju klasični modeli federalizma.

<sup>6</sup> Keneth C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1967, s. 10.

<sup>7</sup> *The Federalist* by Alexander Hamilton, James Madison, John Jay — je skup od 75 eseja o američkom Ustavu iz 1787.

<sup>8</sup> Karl Löwenstein, *ibid.*, s. 288.

<sup>9</sup> Robert R. Bowie, Karl J. Friedrich, *Etudes sur le Fédéralisme*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1960, Dva toma.

U američkom obrascu nalazimo dva odvojena područja vlasti i to na taj način da svako područje ima kompletan skup institucija vlasti: zakonodavne, izvršne, sudske i financijske. U američkom obrascu, koji su s određenim preinakama prihvatile Kanada i Australija, federalni centar je sa stajališta svih aspekata vlasti neovisan o federalnim jedinicama. Stanovita prisutnost federalnih jedinica u centralnim federalnim institucijama vlasti bila je dana do 1813. tek u strukturi najvišeg zakonodavnog tijela — Senata, koji su birale skupštine federalnih jedinica, da bi iste godine ustavni amandman 17 odredio da narod neposredno bira senatore. Neovisnost zakonodavnog dijela vlasti očituje se kroz ustavnu odredbu da: »Senatori kao poslanici glasaju individualno a ne skupno po državama«.<sup>10</sup>

U tom modelu postoji unekoliko superordinacija centralne federalne vlasti nad federalnim jedinicama. Primjerice, federalni sud u Sjedinjenim Državama nadgledava akcije država članica i važi kao arbiter u sporovima između država članica i država i unije. U kanadskoj federaciji, centralno zakonodavstvo može spriječiti zakonodavna tijela provincija u donošenju zakona na vlastitom području, iste tako može spriječiti izvršnu vlast u prikupljanju vlastitih financijskih sredstava itd. Slično je i s Australijom.<sup>11</sup>

Njemački obrazac federalizma nastaje iz drugačije povijesne konstelacije nego američki obrazac. U američkoj situaciji društvena klasa i vodeća elita išle su za stvaranjem centralnih federalnih institucija vlasti koje će biti potpuno neovisne o svim federalnim jedinicama podjednako, dok je u Njemačkoj federalizam rezultat nastojanja Prusije kao najjače njemačke države u prošlom stoljeću da osigura dominaciju u Ujedinjenoj Njemačkoj. Njemački obrazac ne odvađa, tako strogo kao američki, vlast između federacije i federalnih jedinica. 1871. Bismarck nije imao namjeru stvoriti takav federalni centar koji bi stajao neovisan iznad svih federalnih jedinica, već je želio iza ustavne fasade osigurati premoć Prusije.

Rezultat sprege federalnih institucija i Pruske dominacije bio je svojevrsan model federalizma u kojem je zakonodavna vlast uvelike prepuštena organima federacije, dok je izvršna, sudska i administrativna vlast pretežno zadržana u federalnim jedinicama. Razumljivo, izuzetak je bilo područje vanjskih poslova, osiguranje kontrole provođenja zakona federalnih organa od strane izvršne vlasti unije, obrana i financije.

Na ovom modelu je izgrađen njemački ustav iz 1919. i readaptiran 1949. Slične crte imaju austrijski i švicarski federalni režimi.<sup>12</sup> U izmijenjenim okolnostima, gdje je prestala funkcija dominantne federalne jedinice, kakva je bila Prusija, njemački federalizam stvara od federalnih centralnih institucija sve snažnije i moćnije tijelo koje tendira unitarnoj strukturi. Nabrajajući elemente u kojima federalni organi kontroliraju federalne jedinice, Peter Merkl veli da njemački federalizam pokazuje odrednice koje su »više unitarne negoli federalne«.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Ibid, tom I, s. 101.

<sup>11</sup> K. C. Wheare, *ibid*, s. 15—34; Peter Merkl, *ibid*, s. 250; Jovan Stefanović, *Sirenje federalizma i njegovo uporedno slabljenje po sadržaju*, Naučno društvo NR Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1954.

<sup>12</sup> Opširnije o njemačkom federalnom modelu kod P. Merkla, *ibid*, s. 250—252. Prema Merklu Švicarska je iz američkog obrasca uzela princip paritetnog predstavnštva u gornjem domu zakonodavnog tijela, dok je podjelu izvršne i sudske vlasti izvela po uzoru na njemački federalizam.

<sup>13</sup> Alfred Grosser, Henri Menuhier, *La vie politique en Allemagne fédérale*, Librairie Armand Colin, Paris, 1970, s. 186. Slično tvrde P. Merkl, *ibid*, s. 255, Jovan Stefanović i K. Wheare u citiranim knjigama.

Za nas je taj model manje relevantan jer je, u svim slučajevima primjene (SR Njemačka, Austrija i Švicarska), utemeljen u jedinstvenoj socijetalnoj zajednici — njemačkoj, švicarskoj i austrijskoj naciji. Socijetalna zajednica u sva tri slučaja doprinosi koheziji političke zajednice jer ne postoji rascjep između nacionalnih komplementarnosti i zahtjeva političke zajednice za jedinstvenom komplementarnošću.

Sovjetski federalizam je treći model federalizma. On je neposredno utjecao na oblikovanje federalizma u našoj zemlji poslije oslobođenja, na federalizam u Čehoslovačkoj i na federalna uređenja u zemljama trećeg svijeta.

Sovjetski federalizam treba promatrati u svjetlu proleterske revolucije i interesa radničke klase u situaciji kada se carska Rusija raspala na nekoliko samostalnih država: Ukrajinu, Bjelorusiju, Litvu, Letoniju, Estoniju, Gruziju, Armeniju, Azerbejdžan, Turkestan itd. Među boljševicima nije postojala podudarnost oko oblika državnog uređenja. Čini se da je velika većina bila za načelo autonomizacije po kojemu se osamostaljene države carske Rusije moraju integrirati u Rusku federaciju kao njezini autonomni dijelovi koji bi za svoju najvišu vlast imali federalne organe Ruske federacije.<sup>14</sup> Na taj bi način Ruska federacija dobila ne samo stvarnu već i ustavno dominantnu ulogu u prvoj proleterskoj državi. Jedan mali broj boljševika pripadnika neruske nacionalnosti (naročito Ukrajinci) podržavali su ideju konfederacije ili saveza država kao modela sovjetske države.

Na kraju je izabrana srednja varijanta u kojoj su organi vlasti federacije, po uzoru na američku federaciju, dobili status strukture neovisne o federalnim jedinicama s nekim izuzecima. Centralna federalna vlast dobija u nadležnost najveći broj specifičnih kategorija djelatnosti uz potpunu neovisnost o federalnim jedinicama: zakonodavnu, izvršnu, sudsku i financijsku vlast. Federalne jedinice na svom području imaju donekle autonomnu zakonodavnu, izvršnu, sudsku ali nemaju financijsku vlast. Član 20. Ustava SSSR-a od 31. I 1924. glasi: »Republike u sastavu Saveza imaju vlastite budžete koji čine integralni dio budžeta Saveza, koji odobrava Centralni izvršni komitet saveza. Budžeti republika s obzirom na prihode i rashode postaju pravovrijemnim odlukom Centralnog izvršnog komiteta Saveza. Centralni izvršni komitet SSSR-a<sup>15</sup> određuje iznos prihoda koje pokriva budžet republika«.

Osamostaljivanje samih federalnih organa od federalnih jedinica u Sovjetskom Savezu nije uspjelo kao u Sjedinjenim Državama, jer je Ruska federacija zauzela dominantno mjesto u federaciji preko koje je dominirala cjelokupnom političkom zajednicom. U tom pogledu Sovjetska federacija je nalik na početni njemački obrazac federalizma. Kao najjača i najbrojnija nacija — Rusi su najviše dali u oktobarskoj revoluciji, oni su najviše doprinijeli razbijanju kontrarevolucije i pobjedi nad stranim intervencionistima, oni su oslobodili velike dijelove bivše carske Rusije, dakako uz pomoć domaćih revolucionarnih snaga, oni su stvorili prvu socijalističku republiku. Tu brojčanu, političku i društvenu premoć u doba revolucije zadržala je ruska nacija i u strukturi vlasti u novostvorenoj državi.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Sava Zivanov, *ibid.*, s. 1267; W. R. Batsell, *ibid.*, s. 270.

<sup>15</sup> W. R. Batsell, *ibid.*, s. 319; E. H. Carr, *Socialism in One Country, 1924–1926*, *ibid.*, I dio, s. 564; A. Ulam, *ibid.*, s. 720.

<sup>16</sup> Podaci o nacionalnoj strukturi partije i federalnih organa u Sovjetskom Savezu mogu se naći u W. R. Batsell, *ibid.*, s. 288, 660; John Reshetar, Jr., *The Soviet Polity*, Dodd, Mead & Company, New York, 1972, s. 172. *Ethnic Minorities in the Soviet Union*, Erich Goldhagen (edit.), Frederick A. Praeger, New York, 1968.

Federacija tako postaje mehanizam širenja ruske nacionalne komplementarnosti i dominacije u svim federalnim jedinicama. Tako klasni zahtjev za stapanjem nacija dobiva svoj fundament u dominantnoj nacionalnoj komplementarnosti koja asimilacijom nastoji postati socijalna zajednica cijelog društva.

Prema sovjetskim autorima taj proces je već dovršen. Stvorena je nova socijalna zajednica u Sovjetskom Savezu — sovjetski narod: »Partijska i državna politika, koja je usmerena na svestrani razvoj privrede i kulture svake nacionalne republike, na zbližavanje nacija i narodnosti, odigrala je bitnu ulogu u formiranju nove istorijske zajednice — sovjetskog naroda.«<sup>17</sup> Ta nova socijalna kategorija koju vladajuća politička elita propagira, temelji kao što smo rekli, svoje komplementarne dijelove u svojstvima ruske nacionalne komplementarnosti. Prema mišljenju nekih sovjetoologa ovaj proces je započeo oko 1926. kada je Staljin »počeo identificirati Rusiju i ruske institucije s marksizmom i boljševičkom vlašću.«<sup>18</sup> Homogenizacija sovjetskog naroda išla je prvenstveno kroz jezičnu asimilaciju neruskog dijela stanovništva u rusku jezičnu zajednicu. Ova asimilacija ne podrazumijeva brzu ekstinckiju jezika naroda i nacija već znači tvorbu takve superetničke političke zajednice koja će imati sva svojstva prave zajednice, homogene i komplementarne s vlastitim nacionalnim identitetom s obzirom na druge socijalne identitete. Bilingvizam je tek pretpostavka za uspjeh tog procesa. Ruski jezik je postao stvarni jezik ne samo federalnih institucija, već i pretežno institucija vlasti, znanosti, sudstva — općenito javnog života i u sovjetskim republikama i u autonomnim jedinicama. Izvan tih, da tako kažemo, javnih struktura velik dio stanovništva dobro zna ruski jezik. Primjerice, u republici Litvi 78% stanovništva zna ruski, dok u nerazvijenoj Tatarskoj ASSR više od 60% mobiliziranog stanovništva i oko 34% agrarnog stanovništva zna točno ruski.<sup>19</sup> S tim uporedo teče proces asimilacije većine nacija i naroda s ruskom nacionalnom zajednicom, istina veoma polagan ali ipak dovoljno očit da stvara trajnu latentnu i ponekad manifestnu oporbu relevantnih članova manjih nacionalnih zajednica tome procesu.<sup>20</sup>

Sprema nadnacionalne federalne strukture — tj. njezinog političkog i klasnog nosioca s nacionalnom komplementarnošću dominantne nacije, istina, da je integraciji političke zajednice naročito težinu, ali povlači za sobom opas-

Jedan od razloga nacionalne nejednakosti na federalnoj razini navodi Lenjin u svom spisu iz rujna 1922: »Pet godina ruske revolucije i perspektive svjetske revolucije«. Lenjin se pita zašto se rade gluposti u novoj socijalističkoj državi, pa između razloga takvog ponašanja on navodi i ovo: »Četvrto, krivicom našeg državnog aparata. Mi smo preuzeli stari državni aparat, i to je bila naša nesreća. Državni aparat vrlo često radi protiv nas«. V. I. Lenjin, Izabrana djela, tom II, knjiga druga, Kultura, Zagreb, 1950, s. 520. Lenjin ističe nemogućnost da državni aparat i birokracija ostanu neutralni s obzirom na klasni ali i nacionalni odnos.

<sup>17</sup> Nikolaj Kristosturjan, XXIV kongres KPSS i perspektive izgradnje komunizma u SSSR, Novosti, Moskva, 1971, s. 60; Slično govore sovjetski autori u knjizi Elements of Political Knowledge, Kethrine Costello (edit.), Progress Publishers, Moskva, 1970, s. 130.

<sup>18</sup> Roman Szporluk, Nationalities and the Russian Problem in the U.S.S.R.: an Historical Outline, Journal of International Affairs, Vol. 27 br. 1 1973, s. 29. Szporluk je ovaj citat uzео iz knjige Roberta S. Sullivana, Soviet Politics and the Ukraine 1917—1957, Columbia University Press, New York, 1962, p. 132.

<sup>19</sup> S. M. Lipset & Richard B. Dobson, Social stratification and Sociology in the Soviet Union, Survey, a Journal of East and West Studies, Volume 19 br. 3 1973, s. 161—162. Od drugih etničkih skupina 98,6% Uzbeka smatra uzbeki jezik materinim jezikom, no tek 14,5% Uzbeka dobro govori ruski. U Kazahstanskoj SSR, 42% Kazahstanaca znade ruski. Vidi Language Problems in Multinational Asian Communities (Discussion Group), Asian Affairs, Vol. 60 — October 1973, s. 290.

<sup>20</sup> Vidi podrobnije o tim problemima R. Szporluk, ibid, s. 30, Stipe Šušar, Odnosi u višee nacionalnim zajednicama u suvremenom svijetu, Komunist, Beograd, 1971, s. 37; Erich Goldhagen (edit.), ibid.

nost da svaki nacionalni zahtjev za ravnopravnošću postaje atak ne samo na dominantnu naciju, već atak i na nadnacionalne društvene tekovine.

Dvije razine nacionalnih komplementarnosti koje se međusobno isključuju — jer i jedna i druga teže punoj socijalnoj zajednici — stvaraju latentnu napetost u sistemu, posljedice čega se reflektiraju na unutrašnju efikasnost sistema na različitim područjima, a u časovima teških društvenih konflikata dovodi u pitanje persisterenciju političke zajednice.

U federacijama kao što je Sovjetski Savez, gdje postoji izrazito dominantna nacija, koja je uspjela zauzeti dominantan položaj u federalnim institucijama, ta dominacija na razini političke podjele rada postupno vodi nametanju vlastite nacionalne zajednice za socijalnu zajednicu. Takav je slučaj bio u Sjedinjenim Državama.

U onim federacijama gdje takva izrazita dominacija nije postojala ili ne postoji, (nejednakosti na razini federacije su bile neizbježne uslijed hijerarhijske strukture federalnih institucija) prihvaćen je izvjestan bilingvizam ili višelingvizam, ali prave asimilacije nije bilo ili nema. Takve slučajeve imamo u Švicarskoj, Indiji, Maleziji, Nigeriji, Kanadi i bivšem Pakistanu. Od svih tih federacija samo je švicarska nacija prethodila stvaranju švicarske federacije, dok su u ostalim federacijama činjeni više ili manje uspješni ili neuspješni pokušaji tvorbe jedne nadnacionalne socijalne strukture koja bi temeljila političku zajednicu.

Indijska federacija je zanimljiva po sebi jer izmiče zapadnjačkim standardima o nacionalnom identitetu. Većina indijskih znanstvenika i političara tvrdi da je indijski potkontinent jedinstvena nacionalna cjelina bez obzira na različitost u religiji, jeziku, običajima i kulturnoj tradiciji.<sup>21</sup>

Shodno tome, osamostaljivanje Pakistana značilo je razbijanje indijske nacionalne cjeline, što u očima Pakistanaca nije točno jer za njih je indijski potkontinent cjelina sastavljena od više nacionalnosti. Pakistanski prvaci su tvrdili da na indijskom potkontinentu postoji takav međunacionalni odnos u kojem se manje nacije »udružuju samo protiv Hindusa a ne jedna s drugom.<sup>22</sup> Religiozni princip je bio taj koji je razdvojio Indiju na dvije države, međutim, pokazao se slabim da očuva jedinstvenom Pakistansku državu i da Indiju liši međuetničkih konflikata i sukoba između jezičnih zajednica.<sup>23</sup>

Mnogi razlozi govore u prilog mišljenju da Indija još nema čvrst i jedinstven nacionalni identitet poput Švicarske ili Sjedinjenih Država. Nema sumnje da su centrifugalne tendencije unutar pojedinih federalnih jedinica

<sup>21</sup> Ainslie T. Embree, *Pluralism and National Integration: The Indian Experience*, *Journal of International Affairs*, *ibid.*, s. 41.

<sup>22</sup> Jedan od utemeljitelja Pakistanske države Jinnah u pismu od 1. I 1940. pisao je Gandhiju: »Nemam iluzija o toj stvari i mogu slobodno reći da Indija nije nacija, ni domovina. Ona je subkontinent sastavljena od nacionalnosti, od kojih su Hindusi i Muslimani najbrojniji«. Jamil ud-din Ahmad (edit.), *Speeches and Writings of Mr. Jinnah*, Vol. I, Shaikh Muhamed Ashraf, Lahore, 1960, p. 125. Citirano prema Ainslie T. Embree, *ibid.*, s. 44. Hindusi su religiozna zajednica koja većim dijelom pripada Indiji a manjim Pakistanu i Bangladešu. Hindusa u Indiji ima oko 85%, a u Pakistanu i Bangladešu zajedno 12,9%. Detaljnije o etničkim i religioznim zajednicama u Indiji u knjizi Gabriel A. Almond, James S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, New Jersey, 1970, s. 159.

<sup>23</sup> Secesiju Bangladeša izvrsno je razradio Kalim Siddiqui u knjizi *Conflict, Crisis and War in Pakistan*, Macmillan, London, 1972. O konfliktima između etničkih i jezičnih skupina u Indiji govori G. Almond i J. Coleman u navedenoj knjizi. Od značajnijih sukoba su: Maharashtra — Gujarati sukob u Bombayu, sukobi Hindu plemena u federalnim jedinicama Bihar i Assam, sukob u državi Madras između sjevernih i južnih Indijaca. Od secesionističkih zahtjeva unutar federalnih jedinica poznati su: plemena iz Orissa i Bihara — federalnih država — tražili su samostalnu federalnu jedinicu »Jharkhand«, Naga plemena u Assamu zahtijevaju samostalni »Nagaland«, grupe iz Južne Indije traže autonomni »Dravidistan«, itd. G. Almond, J. Coleman, *ibid.*, s. 240.

i same indijske federacije učinile da je federalizam u Indiji tako sačinjen da postoji samostalnost federalne razine vlasti, a ovisnost razine vlasti federalnih jedinica na određenom području. Zakonodavna, izvršna, sudska i financijska vlast federalnih jedinica podređena je u većoj ili manjoj mjeri centralnim federalnim institucijama. Osamostaljivanje federacije i njezina nadmoć i dominantan položaj nad federalnim jedinicama imaju za cilj osiguranje jedinstva političke zajednice i mogućnost stvaranja uvjeta koji će doprinijeti tvorbi indijske nacije kao socijalne zajednice.

Jedan od procesa da se učvrsti već postojeća indijska nacija ili da se ubrza njezino stvaranje jest federalni program uniformiranja jezika, hindi jezik kojim govori više od 42% populacije i koji pripada dominantnoj etničkoj grupi došao bi kao službeni jezik umjesto engleskog jezika kojim govori tek pet posto indijske vladajuće elite. Mnogi smatraju bilingvizam nužnim za kompletiranje indijskog nacionaliteta, no postoji velika oporba da engleski i hindi jezik preuzmu funkciju nacionalnog jezika. Postoje slučajevi međuetničkih konflikata gdje je centralna federalna vlast morala intervenirati. Centralni federalni organi su veoma kruti i ne udovoljavaju zahtjevima etničkih i jezičnih zajednica oko osamostaljivanja ili secesije iz postojeće federalne jedinice, jer bi to bio početak teritorijalnog prekrajanja Indije, čiji bi ishod bio iznad svega neizvjestan.<sup>24</sup>

Federalizam u Kanadi je nastao kao rezultat »usklađenih« zahtjeva engleske i francuske etničke skupine. Englezi su prije Akta ujedinjenja 1840. i poslije njega željeli stvoriti jedinstvenu kanadsku naciju asimilacijom Francuza u englesku jezičnu zajednicu. Prema mišljenju tadašnjih političkih vođa, predstavnika Krune, Francuzi u Kanadi nisu imali svoje povijesti ni svoje književnosti, pa, da bi ih se podiglo iz te inferiornosti, trebalo je dati Francuzima engleski jezik i »engleski karakter«.<sup>25</sup> Tako je u novoj kolonijalnoj Uniji engleski jezik postao službeni s engleskom većinom na svim razinama vlasti.

Nezadovoljstvo Francuza i njihovo inzistiranje na konfederaciji dovelo je do kompromisa 1867. u kojem su Englezi odustali od asimilacije i prepustili Francuzima kulturnu autonomiju, dok su Englezi superiorno vladali federalnim institucijama. U samom Quebecu Francuzi su se borili za očuvanje kulturnog identiteta, dok su Englezima prepustili prevlast u trgovini, industriji i bankarstvu.

Kako je stari model kanadske nacije na bazi asimilacije napušten, novi model kanadske nacije je postavljen na temelju zajedničkih interesa engleske i francuske vladajuće klase, da bi se taj zajednički identitet proširio na cjelokupno društvo.

Kanadska federacija je slijedila američki obrazac — osim što je izvršna i zakonodavna vlast u nekoliko federalnih jedinica subordinirana centralnoj vlasti. Federalna elita je postala nosilac kanadskog »nacionalnog jedinstva«, jasno podržavana od vladajuće klase uz paralelno postojanje engleskog i francuskog identiteta. Engleska supremacija je u federalnim institucijama bila nesumnjiva, a od Francuza koji su sudjelovali u federalnim organima, većina je bila bilingvistička.

<sup>24</sup> Jovan Stefanović, *ibid.*, s. 32.

<sup>25</sup> Richard Pious, *Canada and the Crisis of Quebec*, *Journal of International Affairs*, Vol. 27 br. 1 1973, s. 54.

Danas Kanada osjeća posljedice tog dvostrukog nacionaliteta i supremacije Engleza na svim društvenim područjima. Već smo spomenuli kako procesi disolucije sve jače prolaze iz latentnog u manifestno stanje i kako francuska nacionalna zajednica sve više inzistira u vlastitoj pretvorbi u socijetalnu zajednicu. To je jedan od očitih primjera kako federalizam klasičnog tipa nije primjeren višenacionalnoj zajednici i čak višetničkoj zajednici ako ona prije stupanja u savez nije postigla barem virtualni zajednički nacionalni identitet.

Mislimo da nije potrebno razlagati posebno Švicarsku kao federaciju, jer je ona očit primjer da višetnički nacionalitet isto kao jednoetnički nacionalitet imaju sve uvjete da postanu socijetalna zajednica i da oko sebe, kao integrativni subsistem, okupe sve bitne podstrukture društva.<sup>26</sup> Ona može poslužiti kao primjer kako etnička asocijacija stvara nacionalnu simbiozu, pa nadovezujući na to kako simbioza većeg broja nacionalnih zajednica stvara političku zajednicu. U slučaju Švicarske zajednički nacionalni identitet ne iziskuje etničku asimilaciju ili neku nadetničku komplementarnost, tako u potonjem slučaju simbioza nacionalnih zajednica u političkoj zajednici ne mora stvarati paralelnu nadnacionalnu superstrukturu. No, ako nema asocijacije između nacionalnih zajednica, tada je razumljivo da politička zajednica preko svog režima i političke elite mora nastojati provoditi one metode održavanja integriteta političkog sistema koje metode, na dulje razdoblje uslijed povratnih negativnih posljedica djeluju razorno na odnose među nacijama i na održanje cjeline sistema.

Bilo bi zanimljivo govoriti o neuspjelim i kratkotrajnim federalnim režimima u višenacionalnim zajednicama. No, takvi bi primjeri samo potvrdili tezu o većoj ili manjoj napetosti koja u takvim sistemima vlada između dviju sila koje klasični federalizam nužno rađa iz sebe, i dopušta da dolazi do izražaja. Ako postane manifestan taj konflikt teško podnose i demokratskiji sistemi. U nedemokratskim sistemima najlakše je ukloniti federalizam kao izvor stresova i kao mehanizam koji omogućuje jedinicama članicama i federalnim organima da taj stres potenciraju. To proizlazi iz biti klasičnog federalizma u kojem su dvije razine vlasti, moći, identiteta, nacionaliteta, komplementarnosti itd, nužno odvojene i samostalne u svojoj akciji i u težnji za potpunosti.

Primjeri kratkotrajne primjene federalnog načela su Pakistan, gdje je ustavni poredak i federalizam ubrzo zamijenjen diktaturom, Indonezija u kojoj je izvršena unitarizacija sistema radi uspješnije kontrole etničkih i jezičnih zajednica; Nigerija, u kojoj se smjenjivao federalizam i diktatura i gdje su predstavnici pojedine narodne skupine kad bi osvojili centralnu vlast, vršili diskriminaciju nad ostalim etničkim i plemenskim zajednicama.<sup>27</sup>

Dok unitarizacija političkog sistema ruši federalizam i samostalnost nacionalnih zajednica, dotle secesija ruši federalizam tako što dezintegrira centralnu vlast. Proces unitarizacije ili disolucije sistema pokazuju nam odnos društvene moći federalnih organa naspram federalnim jedinicama koje teže secesiji.

<sup>26</sup> Švicarska je prema Kennethu Wheareu primjer kako jedna izgrađena nacija stvara federalnu političku zajednicu dok bi Kanada i slične višenacionalne zajednice, naročito iz trećeg svijeta, bile primjer kako federalna politička zajednica pospješuje stvaranje nacionalne zajednice. K. C. Wheare, *Federalism and the Making of Nations*, u knjizi Arthur W. Macmahon (edit), *Federalism — Mature and Emergent*, Russel & Russel, Inc., New York, 1962, s. 28.

<sup>27</sup> Yves Benot, *Ideologie des independences africaines*, Francois Maspero, Paris, 1972, s. 363—367.

Na kraju razmatranja o tipovima zajednica, o nacionalnoj i socijetalnoj zajednici te o njihovom odnosu prema federaciji kao obliku političkog režima možemo samo još jedanput ponoviti da je klasičan oblik federalizma direktno vrelo teških latentnih i manifestnih stresova u političkoj zajednici i cijelom društvu.

Dvije se razine sistema sukobljavaju oko zahtjeva koji proizlaze iz same strukture svake razine zajednice — političke i nacionalne, da postane socijetalna zajednica i kompletno društvo. Nacionalne zajednice teže pretvorbi u socijetalne zajednice, a politička zajednica teži utemeljenju u socijetalnoj zajednici. Ona to može potpuno samo »odumiranjem« nacionalnih komplementarnosti. Kako su ovdje zahtjevi utemeljeni na konkretnim društvenim snagama i političkim elitama koje ove procese potenciraju i realiziraju, to su društveni konflikti trajno stanje za čije rješavanje i dogovaranje treba gotovo neiscrpivo vrelo energije i vremena. Povremeni kompromis nije stanje kojim bi se zadovoljile obje strane već privremeno stanje koje se prvom prilikom mijenja.

Postoje mišljenja da udruživanje nacionalnih zajednica mora biti asocijacijsko — u tom smislu da se uklone negativne posljedice političke podjele rada, nejednakosti, hijerarhije, centralizacije moći i vlasti, isključivosti, hegemonije u strukturi političkih autoriteta, političkom režimu i političkoj zajednici. Već smo napomenuli u kojem nam smislu Švicarska kao simbioza više etničkih skupina u jednoj nacionalnoj zajednici može biti donekle paradigmom.<sup>28</sup>

Ovdje nije mjesto razrade modela asocijacijskog federalizma, već tek uočavanje njegovih elemenata negacijom klasičnog federalizma. Znatno više možemo reći kakva federacija ne smije biti ako želi postati politička zajednica većeg broja nacija. Ona se ne smije izdvojiti kao nadnacionalna sila iznad federalnih nacionalnih jedinica ili kao nova cjelina koja ima vlastite interese i vlastiti život, vlastitu vladajuću klasu i osamostaljenu političku elitu. Zajedništvo u takvom ujedinjenju mora biti dio svake jedinice podjednako i da kroz to zajedništvo pojedine nacionalne jedinice moraju pripadati jedna drugoj i međusobno surađivati.

Ovaj model iziskuje daljnju doradu, no za naše pitanje o biti klasičnog federalizma nije od relevantnog značenja. Treba ipak na kraju napomenuti da je naš federalni sistem, koji je vođen principom federalizma kao »zajednice zajednica« gdje se umjesto principa političke podjele rada kao faktora integracije naše političke zajednice naznačuje kategorija zajednice u kojoj postoji puna jednakost s obzirom na zajedništvo, izomorfan modelu asocijacijskog federalizma. Što se tiče konkretne primjene on može dobiti različite oblike, no to je pitanje koje treba posebice razmotriti.

<sup>28</sup> Sociolozi građanske provenijencije David Apter i Hans Daalder su mišljenja da je za više-nacionalne političke zajednice adekvatnije »konsocijacijsko« (consociational) udruživanje od klasičnog federalizma. Mi smo preveli taj njihov izraz riječju asocijacija, jer nam se čini da odgovara po smislu. »Politička konsocijacija«, za dotične autore, znači takav zajednički život višetetničke, višereligiozne ili višenacionalne zajednice u kojoj vladajuće grupe međusobnom prilagodbom i uzdržljivošću stvaraju i održavaju jedinstvo. Vidi H. Daalder, *Building Consociational Nations*, u knjizi S. Eisenstadt, S. Rokkan (eds.), *Building States and Nations*, Vol. II, Sage Publications, London, 1973, s. 14.