

dilema o primatu razrednih ali nacionalnih interesov v nacionalno unitaristični ali nacionalno separatistični varianti. Zavrnuti je treba tezo, ki poskuša opredeljevati delavsko razredni interes ločeno od nacionalnega interesa tega istega delavskega razreda in istovetiti enotni interes delavskega razreda Jugoslavije za osvoboditev dela z interesom celote v primerjavi z nacionalnimi interesi kot interesi delov, ki slabijo to celoto. Poseben vidik tako zastavljene teze je tudi misel, da združeno delo ni zastopano neposredno v Skupščini SFRJ, ki se včasih povezuje tudi s tezo, da v Skupščini SFRJ niso neposredno zastopani občani, s čimer se hoče odtrgati od naroda ne samo delavski razred, ampak tudi človek, ki naj bi imel neki svoj poseben, celovit interes zunaj ali poleg razrednega in nacionalnega. Prav tako je treba zavrnuti kot nasprotna temeljnim izhodiščem ustavne ureditve vsa tista razmišljanja, ki zanikajo uresničevanje vodilne vloge delavskega razreda v samoupravnem združenem delu in s tem v družbi kot celoti kot edino realno silo, ki zagotavlja samostojnost in svobodo naroda, njegovo identiteto in razvoj v samoupravni federativni socialistični skupnosti Jugoslavije.

CIRIL RIBIČIČ

## Sporazumevanje ali preglasovanje\*

Ustavni koncept jugoslovanske federacije temelji na prepričanju, da samostojnost in suverenost narodov in državnost njihovih republik ter avtonomnost pokrajin niso ovira, temveč so pogoj uveljavljanja samoupravne integracije ter temelj uveljavljanja in poglobljanja enotnosti in trdnosti Jugoslavije kot zvezne države in kot samoupravne socialistične demokratične skupnosti. Ustavni koncept pomeni upoštevanje in povezovanje razrednega in nacionalnega. Njegova bistvena vsebina je tudi ekonomska oz. samoupravna samostojnost narodov in narodnosti oziroma njihovih republik in avtonomnih pokrajin. V skladu s samoupravno naravo dohodka ne more biti preglasovanja o ekonomskih vprašanjih oziroma o prerazporeditvi presežne vrednosti tudi na mednacionalni ravni. Kot delavec v temeljni organizaciji združenega dela tudi delavski razred in vsi delovni ljudje v republiki odločajo o ustvarjeni vrednosti.

Sporazumevanje o ekonomskih vprašanjih je mnogokrat naporno, interesi protislovni, usklajevanje stališč dolgotrajno, pogosto ne dovolj načelno, s težnjo, da se spremeni v pogajanja o trenutnih materialnih koristih med tehnobirokratskimi strukturami, odtujenimi od delovnih

\* Sklepne misli širšega prispevka o delovanju federacije iz knjige avtorja in dr. Zdravka Tomca, ki bo izšla pri založbi »Obzorja« Maribor in pri »Zagrebu« Zagreb.

ljudi in občanov in brez zadostnega upoštevanja skupnih interesov. Toda še veliko hujši so konflikti, ki bi jih povzročalo preglasovanje o teh vprašanjih. Z ustavo opredeljeno odločanje na podlagi soglasja republiških in pokrajinskih skupščin (konsenz) ni mogoče enačiti z vetom, čeprav imamo v praksi večkrat opravka z nenačelnim pogojevanjem sprejema ene odločitve s sprejemom druge odločitve, pogajanja o ekonomskih koristih itd. Ustava ni predpisala takšnega načina odločanja v Zboru republik in pokrajin zato, da bi lahko manjšina uveljavila diktat nad večino oziroma onemogočala akcijo večine. Gre za ureditev, ki terja in spodbuja sporazumevanje o ekonomskih vprašanjih in preprečuje preglasovanje o njih. Ustava torej ne postavlja nasproti klasičnemu načinu odločanja z večino diktat manjšine oziroma veta posamezne republike ali avtonomne pokrajine, temveč terja sporazumno sprejemanje odločitev, ob upoštevanju posebnih in skupnih interesov v federaciji. Zato ni korektna kritika, ki enači sporazumevanje z vetom oziroma diktatom. »To pojmovanje sistema dogovarjanja in sporazumevanja o vsem ob zahtevi po soglasnosti, se obravnava kot zadnja beseda demokracije, medtem ko se tradicionalni demokratični sistem (večinskega) odločanja razglašča za diktat in preživelo meščansko obliko. Stvari so očitno pomešane in teze zamenjane: demokratični način razreševanja potencialnih in aktualnih interesnih konfliktov se obravnava kot diktat medtem, ko se diktat in tiranija manjšine, tiranija posebnega ali, bolje rečeno, posamičnega interesa razglašča za samo bistvo samoupravne demokracije... Končno vsaka demokracija nujno zahteva preglasovanje – odločilno moč večine. Sicer pa, zakaj bi odločujoča moč večine bila manj demokratična rešitev kot 'tiranija manjšine'?«. <sup>1</sup>

Upravičeni so predlogi in opozorila o tem, da se mora načelo odločanja s konsenzom omejiti samo na temeljna, z Ustavo SFRJ opredeljena ekonomska vprašanja. Nesprejemljivo pa je načelno zanikanje demokratičnosti in ustreznosti načela odločanja s konsenzom sploh. Takšno zanikanje predlagajo največkrat v imenu krepitve učinkovitosti in moči federacije. Toda pretekle izkušnje in aktualne razmere opozarjajo, da odločanje o ekonomskih vprašanjih s preglasovanjem ne krepí bratstva in enotnosti, ne zagotavlja enakopravnosti narodov in narodnosti in spodbuja hude mednacionalne spore, ki krepíjo spopad med unitaristično-centralističnimi in separatistično-nacionalističnimi silami.

Dušan Bilandžić opozarja na negativne posledice prakse v 60-tih letih, ko je Zvezni center razpolagal z največjim delom ustvarjene akumulacije: »... V tem času se je začelo tudi preglasovanje v zveznem izvršnem svetu, kar pomeni, da bi se glede na ekonomsko strukturo lahko zgodilo, da bi npr. s preglasovanjem prisilili Vojvodino, da daje kruh preostali Jugoslaviji za neznatno ceno, ali dosegli znižanje cen surovin za trikrat pod svetovnimi cenami. Vprašanje je, kako se lahko izide iz takšnih odnosov«. <sup>2</sup>

1. J. Mirić, Sistem i kriza, Zagreb 1984, str. 85, 90.

2. D. Bilandžić, Geneza ideje o Ustavu iz 1974. godine, v: Prijepori oko političkog sistema, Zagreb 1985, str. 71.

Zvonko Lerotić prav dramatično opozarja, da napad na konsenz v imenu učinkovitosti odločanja spodkopava temeljna ustavna načela odnosov v federaciji: »Posledice takšnih zahtev, posebno pa aktivnosti v tej smeri često ne vodijo k učinkovitosti, temveč k še večji prevladi konfederativnosti v slabem pomenu besede, kar pomeni, da posamezne federalne članice s še večjimi pomisleki in nezaupanjem sodelujejo pri skupnih zadevah. Ko prodrejo ti spori v množice in postanejo dejanski in odprt konflikt družbenih in nacionalnih sil, tedaj se šele pokaže, kako nesmiselno je bilo poigravanje z načeli skupnega življenja države. Namesto učinkovitega sistema pride do splošnega razdora, ki ga lahko odstrani samo diktatura in sila.«<sup>3</sup>

Upravičeno je opozorilo, da Ustava SFRJ ne predvideva usklajevanja stališč republiških in pokrajinskih izvršilnih državnih organov v Zboru republik in pokrajin, temveč republiških in pokrajinskih skupščin kot organov družbenega samoupravljanja in najvišjih organov oblasti, pri čemer bi morala biti bistveno bolj uveljavljena odločilna vloga njihovih zborov združenega dela. Kako enačenje takšnega postopka sprejemanja odločitev v zboru republik in pokrajin Skupščine SFRJ z absolutnim vetom oziroma diktatom manjšine ni upravičeno, pokažejo tudi ustavne določbe, ki predvidevajo možnost sprejema začasnih ukrepov z dvetretjinsko oziroma navadno absolutno večino, kadar ne pride do soglasja med republiškimi in pokrajinskimi skupščinami in so podani posebni pogoji, zaradi katerih je sprejem odločitve nujen.

Zoper sporazumevanje republik in avtonomnih pokrajin niso naperjeni samo tisti predlogi, ki se neposredno zavzemajo za zoževanje kroga vprašanj, o katerih se odloča s soglasjem, temveč tudi mnogi drugi predlogi: predlog o oblikovanju zbora združenega dela Skupščine SFRJ; predlog o spremembah oblikovanja in širjenju pristojnosti Zveznega zbora Skupščine SFRJ; predlog o uveljavitvi neposrednih vezi med Zveznim zborom in samoupravno delegatsko bazo na podlagi izključnega upoštevanja proizvodno-funkcionalnega načela; predlog za zoževanje ustavnih funkcij socialističnih avtonomnih pokrajin in ukinjanje njihove možnosti neposrednega soodločanja v organih federacije; predlog za zoževanje načela paritetne sestave zveznih organov itd. V okviru kritične analize delovanja političnega sistema socialističnega samoupravljanja ni bil sprejet nobeden od teh predlogov. Stališča 21. seje CK ZKJ pa so v okviru afirmativnega pristopa do ustavnega koncepta odnosov v federaciji posebej poudarila ravno pomen ohranjanja z Ustavo SFRJ določenega položaja republik in avtonomnih pokrajin in njihove samoupravne samostojnosti, ob uveljavljanju razredno-socialnih temeljev republik in avtonomnih pokrajin. Kljub temu se bodo takšni predlogi obnavljali tudi v prihodnje, pri čemer se bodo poskušali opreti tudi na posamezne splošne in premalo natančne formulacije v kritični analizi delovanja političnega sistema poli-

3. Z. Loretić, Načela federalizma višenacionalne države, Globus, Zagreb 1985, str. 197.

tičnega samoupravljanja – zlasti v tistih točkah, ki govorijo o nujnosti dograditve posameznih ustavnih določb glede pristojnosti federacije, glede pristojnosti zveznega zbora Skupščine SFRJ, glede medrepubliško-pokrajinskih dogovorov in glede izvrševanja zveznih zakonov.

Sklepi 21. seje Centralnega komiteja Zveze komunistov Jugoslavije se jasno zavzemajo za »... dosledno spoštovanje in ustvarjalno uporabo ustavnega načela o odločanju s soglasjem (konsenz) o ustavno določenih vprašanjih. Takšna oblika odločanja je porok za enakopravnost narodov in narodnosti in izhaja iz narave naše federacije. Z njim se na najboljši način izraža bistvo vseh odnosov, kakršne gradimo v naši socialistični samoupravni družbi. Prav tako pa je treba zatrei težnje po razširitvi odločanja s soglasjem mimo z ustavo določenih okvirov v federaciji... Pred sprejemom začasnih ukrepov, posebej pa po njem, moramo poiskati najboljše rešitve za tista vprašanja, za katera ni bilo doseženo soglasje. Najpomembnejšo nalogo ima pri tem Zvezni izvršni svet, ki po Ustavi SFRJ predlaga sprejem začasnih ukrepov, vendar to ne izključuje iniciative in odgovornosti drugih, predvsem pa predsedstva SFRJ in Predsedstva CK ZKJ.«<sup>4</sup>

Vzporedno s poudarjanjem pomena odločanja s soglasjem republik in avtonomnih pokrajin je treba opozoriti tudi na nujnost širšega in učinkovitejšega vključevanja delavskega razreda in vseh delovnih ljudi v postopek sprejemanja takšnih odločitev. »Ni popolne enakopravnosti narodov in narodnosti, če delavski razred slehernega naroda oziroma v sleherni republiki in pokrajini ne razpolaga s svojim delom in ne odloča o presežku svojega skupnega družbenega dela v skladu z naravo naših družbenoekonomskih odnosov, če ne upravlja svobodno celotne družbene reprodukcije v razmerah, ko obstaja enotno jugoslovansko tržišče kot skupni interes vseh naših narodov in narodnosti, republik in pokrajin ter na tej podlagi ne razvija proizvodnih sil, materialne baze svojega socialističnega življenja in osnove za razvoj celotne družbene nadstavbe – znanosti, kulture, umetnosti, tehnike, tehnologije itd. Razpolaganje s presežnim delom je možno samo takrat, kadar se uresničujejo načela delitve po rezultatih dela, ob obvezni socialistični solidarnosti, katere cilj je ustvariti materialno bazo za hitrejši razvoj proizvodnih sil v gospodarsko manj razvitih republikah in pokrajini ter izenačenje materialnih pogojev za družbeno življenje in delo delovnih ljudi, za kar najskladnejši razvoj gospodarstva v celoti. Brez enotnosti jugoslovanskega tržišča se bodo republiška in pokrajinski gospodarstvi neogibno razvijala kot kompleksne in zaprte gospodarske strukture, ki prihajajo med seboj v navzkrižja, to pa slabi enotnost in enakopravnost v jugoslovanski skupnosti ter vodi v gospodarsko zaostajanje republik in pokrajin. Bistveno za občutek svobode slehernega naroda je, da razpolaga tudi s presežkom svojega družbenega dela in da opravlja celotno družbeno reprodukcijo na enotnem jugoslovanskem

4. Stališča CK ZKJ o uresničevanju ustavne zasnove jugoslovanske federacije, Komunist, str. 13.

prostoru in v razmerah delovanja enotnega jugoslovanskega tržišča. Samo na teh temeljih je mogoče, da sleherni narod in narodnost oziroma sleherna republika in pokrajina prevzamejo vso odgovornost za svoj lastni materialni, socialni in kulturni razvoj ob vzajemni pomoči in solidarnosti, toda tudi odgovornosti za razvoj jugoslovanske skupnosti kot celote. Brez razvoja Jugoslavije kot celote tudi ni svobodnega in enakopravnega razvoja slehernega našega naroda in narodnosti, republike in pokrajine. S tem, ko delavski razred obvladuje pogoje, sredstva in sadove svojega dela, premaguje tudi gospodarsko neenakopravnost narodov in narodnosti ter ustvarja razmere, v katerih se razredni in nacionalni interesi izražajo v enotnem interesu samoupravno združenega dela...<sup>5</sup>

S. Sokol v zvezi s vprašanjem sporazumevanja ali preglasovanja poudarja, da ne bi smeli posegati v ustavne določbe, ki se nanašajo na odločanje v Zboru republik in pokrajin Skupščine SFRJ, ker so to ena temeljnih vrednot ustavnega koncepta jugoslovanskega federalizma. Te določbe »... niso, četudi bi izhajali od dogmatično pravnega pristopa klasične ustavno pravne doktrine, element konfederalizma. O vsakem vprašanju, o katerem odloča Zbor republik in pokrajin, se namreč v skrajnem primeru po ustavi lahko sprejme odločitev z dvetretjinsko ali celo absolutno večino vseh članov tega zbora.«<sup>9</sup>

Nasprotovanje preglasovanju je bilo eno temeljnih izhodišč že pri koncipiranju ustavne reforme odnosov v federaciji v začetku sedemdesetih let. »Vodilne družbene sile so kljub različnim idejnim težnjam in protislovjem družbenoekonomskih razmer uspele razviti idejni koncept sprememb na podlagi upoštevanja nujne dialektične soodvisnosti razrednega in nacionalnega. Tako je 9. kongres ZKJ določil temeljne elemente koncepta združenega dela kot temelja nadaljnega razvoja socialističnega samoupravljanja. Hkrati je kongres odločno zavrnil unitaristično centralistični in separatistični nacionalizem in opozoril na pravico naroda, da razpolaga z rezultati svojega dela, ter vztrajal pri takšnih odnosih v federaciji, ki bodo preprečili kakršno koli vrsto majorizacije.«<sup>7</sup>

Lahko rečemo, da z izvedeno reformo odnosov v federaciji in prizadevanji za njihovo najdoslednejše uveljavljanje v praksi zveza komunistov in vse napredne sile vztrajajo in razvijajo tiste pozitivne tradicije, ki so se postopno izoblikovale v Zvezi komunistov Jugoslavije pred II. svetovno vojno. To so tradicije, ki jih na podlagi razprav v Komunistični partiji Jugoslavije leta 1923 zgoščeno in prepričljivo označuje L. Perović na naslednji način: »Rešitve glede nacionalnega vprašanja, ki so v večnacionalnih državah nastale z vojno in revolucijo, so potrdile, da noben narod ne more v svojem razvoju preskočiti potrebe po uresnitvi nacionalne državnosti. Nadnacionalne državne tvorbe niso rešitev. Le-te lahko samo

5. Izhodišča za pripravo 13. kongresa Zveze komunistov Jugoslavije, Komunist, str. 26.

6. S. Sokol, O nekim ustavno-pravnim pitanjima primjene federalizma u Jugoslaviji, v: Prijepori oko političkog sistema, str. 128.

7. K. Trnka, Nekoliko napomena u odnosu klasnog i nacionalnog, v: Prijepori oko političkog sistema, str. 239.

navidezno stojijo nad nacionalnimi interesi, medtem ko stvarno vedno predstavljajo obliko države, ki štiti interese vladajočega naroda. Zato je razvoj večnacionalnih držav lahko šel zakonito v dveh smereh: v smeri izločitve iz večnacionalnih držav in oblikovanja posebnih nacionalnih držav, ali v smeri izgradnje večnacionalnih socialističnih federacij, ki so morale biti utemeljene na neizkoriščevalskih in demokratičnih družbenih odnosih, na prostovoljnosti in enakopravnosti narodov«. <sup>8</sup>

Za nadaljnji razvoj in poglobljanje federativnih odnosov je bistvenega pomena uspešnejše uveljavljanje temeljnega produkcijskega odnosa in odločnejša krepitev odločilnega položaja in vloge samupravnega združenega dela v vseh občinskih, republiških in pokrajinskih skupščinah in obeh zborih Skupščine SFRJ. Pri tem je posebnega pomena takšna aktivnost družbenopolitičnih organizacij, ki bo krepila samoupravno sistemsko sprejemanje in uresničevanje odločitev in ne bo tolerirala ali uporabljala nesistemskih, samoupravnemu delegatskemu sistemu vzporednih poti odločanja ter bo ustvarjala pogoje za učinkovito sporazumevanje republik in avtonomnih pokrajin. To pomeni sočasno preseganje enostranskih tolmačenj in uresničevanj ustavnega koncepta federacije, ki temeljijo na avtarkičnih konceptih samozadostnosti republik in pokrajin ter občin in zavračanje predlogov za ponovno vračanje na preživele modele federacije, ki ponujajo ponovno širjenje pristojnosti in moči zveznih organov.

Res je, da se je samoupravni proces odmiranja države, povezan z reformo federacije, dejansko večkrat zaustavil na ravni republike, avtonomne pokrajine ali občine. Toda zato še ne gre odstopiti od uresničevanja naprednega ustavnega koncepta in popustiti pritiskom za retrogradno reforme federacije. Le-ta naj bi po mnenju predlagateljev takšnih sprememb omogočila učinkovitejše razreševanje ekonomske krize, v resnici pa bi lahko vodila v še mnogo hujše zaostrovanje mednacionalnih odnosov, kot je to veljalo v preteklosti, če bi temeljila na ekonomski neenakopravnosti oziroma odločanju o ekonomskih vprašanjih s preglasovanjem na zvezni ravni. <sup>9</sup> Zato je slej ko prej najpomembnejša usmeritev glede delovanja in razvoja federacije v takšnem uresničevanju ustavnega koncepta republike (in avtonomne pokrajine), da bo v večji meri »republika združenega dela«, ki bo nosila polno odgovornost ne le za lasten razvoj, temveč tudi za razvoj in delovanje federacije na samoupravnih družbeno-ekonomskih temeljih in za mnogo doslednejše uresničevanje v federaciji sprejetih zakonov in drugih odločitev.

8. L. Perović, *Oč centralizma do federalizma*, Globus, Zagreb 1984, str. 353.

9. O nesprejemljivosti takšne usmeritve zelo prepričljivo govori Edvard Kardelj že leta 1965, ko opozarja, da so prizadevanja republik usmerjena v borbe okrog delitve zveznih sredstev, zanemarjena pa je odgovornost za lasten in skupen razvoj. Kardelj poudarja, da so ključni vzroki medrepubliških zaostritev v nerazčiščenih ekonomskih odnosih, in da centralizem, ki je vladal v prvih poveljnih letih, danes nima opravičila. Zvezni in republiški etatizem je mogoče premagovati samo na podlagi integracije, ki izhaja od proizvajalcev in ob uveljavitvi načela, da vsakdo odgovarja za svojo gospodarsko odločitev in njene posledice: »Če bi še vnaprej vztrajali na jugoslovanski administrativni centralizaciji, nas to ne bi osvobodilo etatizma in teritorializacije sredstev. Nasprotno, praksa kaže, da je bilo ravno v obdobju največje centralizacije sredstev v federaciji največ teritorializacije teh sredstev in relativno najmanj uspešnih investicij, več dvojnih kapacitet itd.« (Socializam spaja Jugoslaviju, Borba, 8. in 9. februarja 1986, str. 10).