

vsebinsko deli posamezna področja odločanja, s čimer so pomanjkljivosti večdomnega sistema še bolj poudarjene kot pri klasičnem dvodomnem parlamentu (usklajevanje procesa odločanja in tudi odločitev v vsakem primeru krepi premoč izvršilnega organa – vlade).

MARJAN BREZOVŠEK

Pogajalsko-pogodbeni federalizem in konfederalna pogodba

1. V politični teoriji obstaja nenehno iskanje modelov za pojasnitev in analizo federalnih odnosov.¹ Zapletenost federalnih oblik sta poskušala opisati predvsem dva pristopa, prvi s svojim poudarjanjem neodvisnosti in koordinacije dveh stopenj oblasti v federaciji (t. i. dualni federalizem)² in drugi, ki vidi glavno značilnost federalizma v soodvisnosti obeh stopenj oblasti, tj. kooperativni federalizem.³ Ta sicer ne zanika pomena formalne delitve zakonodajne oblasti (funkcij), vendar pa namesto disfunkcionalnih elementov tekmovanja in konflikta rajši poudarja sodelovanje in prepletenost obeh sfer oblasti v federaciji (federacije in federalnih ent). Čeprav sta oba pristopa v določenih časovnih obdobjih imela prevladujočo pojasnjevalno vlogo, sta kot ključna termina vendarle enostranska in netočna. Kooperativnost je tako pogosto evfemizem za odnose, ki so v bistvu tekmovalni, vendar pa udeležencem omogoča, da se ne »pochutijo« kot zmagovalci in poraženci.⁴ Podobno je s konfliktom, ki lahko pokriva zelo širok razpon – od velikih navzkrižij o bistvenih vprašanih do majhnih razlik v poudarkih. Tako konflikt kot kooperacija sta – uporabljena v emotivnem kontekstu političnih bojov – zadosti nejasna, tako da je težko ugotoviti točko, kjer se končuje eden in začne drugi.

2. V primerjavi s tema nasprotujočima si interpretacijama federalnih procesov ima velike prednosti model federalnega sistema, ki natančneje določa pojme, stanje in razmerja kooperacije in konflikta ter prilagaja in povezuje oba koncepta v enoten model. To je pogajalsko-pogodbeni federalizem⁵, ki se je pojavil kot rešitev za te probleme. Ker so si interesi različnih delov države delno podobni, delno pa nasprotujoči, pogajalski federalizem sugerira kompromisno sprejemanje rešitev problema tekmujočih prioritet sestavnih delov federacije. Prekrivanje in soodvisnost v federalnem sistemu sta tako rezultat vzajemnega prilagojevanja

¹ Gl. Gilles Lalonde, *In Defense of Federalism*, Toronto, 1978, str. 19–27.

² Gl. Branko Smerdel, *Ameriške teorije federalizma*, uvodna študija v knjigi Vincent Ostrom, *Politična teorija složene republike*, Zagreb 1989, str. 11.

³ Isto, str. 21.

⁴ G. S. Reid, *Political Decentralization, Cooperative Federalism and Responsible Government*, v knjigi R. L. Mathews (ed), *Intergovernmental Relations in Australia*, Sydney, 1974; Daniel J. Elazar et al. (eds), *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism*, Illinois, 1969.

⁵ Začetnik te struje je W. H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964.

(mutual adjustment)⁶ sodelujočih v federalnem procesu, kot odgovor na njihove skupne in tekmujoče interese. Pogodbeni model federalizma lahko služi kot deskriptivna analogija (glede na prenos iz teorije ekonomskih odnosov) in kot izhodiščna točka oblikovanja teorije o dinamiki federalnih odnosov.⁷ Prvič zato, ker poudarja *pomen politične izbire, vlogo taktike in strategije*⁸, in drugič, ker omogoča prilagoditev različnih subjektov odnosom, ki niso hierarhično strukturirani. Pogajalsko-pogodbeni federalizem implicira primarnost politike in političnega delovanja v nasprotju z bolj pravno opredeljenimi pogledi na federalne procese. *Politični calculus* je potemtakem neizogibna sestavina federalnih odnosov.

3. Dogovarjanje, pogajanja, diplomacija in kompromis se ne uporabljajo samo kot izrazi večšine, ampak kot pretežna determinanta narave federalnih procesov.⁹ Mnogi avtorji, ki jim ti pojmi pogajalsko-ogodbenega federalizma ne pomenijo zgolj slučajne metafore, pa si postavljajo tudi vprašanje o dometu, ali bolje, omejitvah uporabnosti te analogije. Kot pri vseh argumentih za analogijo je tudi tu težnja po zgladitvi in olepšanju težav, zato je opis lahko ujetnik same analogije – namesto da bi bilo obratno. Pred samo uporabo modela je tako potrebno opozoriti na tri vrste problemov.

a) *Predstavljanje*. Pogajanja predpostavljajo vključitev udeležencev v neposredne (face to face) odnose, pri čemer pa posamezne enote zastopajo njihovi voditelji (leaders). Ali to pomeni, da ti pravzaprav predstavljajo monolitno entiteto, ki jo lahko »prisilijo« k delovanju. Vprašanje je torej, kaj je pogajalska entiteta in v kakšnem obsegu lahko njene interese poseblyajajo njeni voditelji (vodstvo)? Iz literature ni povsem jasno, ali so te enote države, province ali republike kot pravne entitete, ali pa je to zbir interesnih skupin znotraj njih, prevladujoče volilno ali javno mnenje v njihovem okviru, interesi politikov ali pa kombinacija nekaterih ali pa vseh teh elementov.¹⁰ V praksi parlamentarnih federacij je to predvsem izvršna oblast z nekaterimi demokratičnimi omejitvami.

b) *Vrednost*. Problem vrednosti v političnem pogajanju je v tem, da je sredstvo menjave konceptualno (ponavadi) zelo razpršeno in v določenem kontekstu lahko jasno prisotno, v drugem pa prav tako odsotno. Gre za vprašanje relativne moči centralnih organov in oblasti federalnih enot, točneje za izrabo in uporabo političnega vpliva v pogajanjih, kar seveda ne izključuje tudi (finančnih) transakcij denarja za vpliv (npr. federalne pomoči za vpliv na določanje ciljev politike federalnih enot). Alokacija političnih resursov¹¹ je zato ključnega pomena za pogajalski proces. To lahko vključuje tudi nekatere značilnosti, kot so geografska velikost posameznih enot, število njihovega prebivalstva in stopnja njihove ekonomske razvitosti, velikost vladne volilne večine in politične podpore v njih – kot tudi stopnjo politične občutljivosti za probleme udeleženih strani v pogajanjih in za njihovo reševanje.

c) *Vzajemnost*. Značilnost pogajalsko-pogodbenega federalizma je tudi v tem, da to ni igra z ničelno vsoto (zero-sum game), kar pomeni, da dobiček nekoga ni nujno izguba za drugega. Pri tem tekmovanju med udeleženci »pomirjajo« določene

⁶ Termin je uvedel Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision-making through Mutual Adjustment*, New York, 1965.

⁷ Gl. npr. R. Simons, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, 1972.

⁸ A. H. Birch, *Approaches to the Study of Federalism*, *Political Studies*, 14, 1966, str. 15–33.

⁹ Isto, str. 21.

¹⁰ Gl. W. H. Riker, isto; J. A. La Wazne, *The Making of the Australian Constitution*, Melbourne, 1972.

¹¹ »Resurs je karkoli, kar lahko uporabimo za vplivanje na posebnost izbir ali strategij drugih posameznikov«. R. A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, 1961, str. 226.

ni skupni interesi, pogajanja oz. pogodba med njimi pa morajo prinesiti nekaj koristi vsem udeležencem (npr. na varnostnem in ekonomskem področju). Poseben problem predstavlja praktično v vseh federacijah finančna premoč centralne oblasti, ki z arbitrarno ali prisilno alokacijo diktira pogoje ostalim udeležencem in tako zožuje prostor za pogajanja. Federalne enote poskušajo to kompenzirati na različne načine – s subtilnejšimi sredstvi političnega vplivanja ali celo z moralnimi zahtevami po pomoči itd. Še večji problem nastopi, če se to sprevrže v »teritorialno občutljivost«¹² oz. v tekmovanje za politični status.

4. Pogajanja obravnavajo številni avtorji kot osrednji koncept pri oblikovanju teorije političnega vedenja. V pogajanjih vidijo, kot npr. Lindblom, koordinacijski mehanizem, ki proizvaja racionalno politiko in je v nasprotju z »avtoritativnim predpisovanjem«.¹³ Podoben pristop najdemo v teoriji javne izbire, ki aplicira metode in oblike razmišljanja, razvite v institucionalni ekonomiji, na proučevanje političnih pojavov. Njena predpostavka je, da posamezniki kot privatne osebe ali kot funkcionarji na položajih odločajo racionalno, z vidika lastnih preferenc in percepcije lastnega interesa, da načelno »dajejo prednost večjemu in ne manjšemu obsegu določenih dobrin in storitev, da bi zadovoljili svoje preference.«¹⁴ Analitične koncepcije je mogoče zelo izpopolniti s teorijo iger, kjer postanejo pogajanja pojem, ki opisuje vrsto situacij, v katerih morajo udeleženci igre upoštevati varstvo skupnih interesov, ko se hkrati borijo za čim boljše možne individualne iztržke. Multilateralna politika federalnih odnosov je tesno povezana z oblikovanjem koalicij federalnih enot, z udeležbo ali brez navzočnosti centralne oblasti, naravnanih k uveljavitvi političnih ciljev. Koalicijska teorija je s svojo sicer posredno uporabo pojma pogajanj prav tako koristna pri analiziranju federalnih procesov v novi perspektivi. Ti pristopi so v nasprotju z deskriptivno analogijo deduktivni po načinu posploševanja in eksplikativni po svojem značaju. Dinamiko političnih manevrov in izbir lahko pojasni in opiše predvsem ta politološki pristop.

5. Ni si mogoče (vnaprej) zamisliti vseh možnih posledic tako rekoč neizbežnega razpada jugoslovanske federacije; zato je razumljivo iskanje takšnih rešitev, ki ne bodo prejudicirale realnih interesov in dejanskih možnosti republik kot možnih članic nove skupnosti držav; še posebej pa ne izhodišč za pogajanja zainteresiranih udeleženk. Ena od takšnih možnih rešitev preoblikovanja Jugoslavije je tudi model konfederalne pogodbe, izoblikovan na podlagi teoretičnih posplošitev primerov iz zgodovine in izkušenj Evropske skupnosti.¹⁵ Vprašanje, ki se pri tem zastavlja pa je, kakšne so dejanske možnosti za preoblikovanje jugoslovanske federacije v konfederacijo, ki naj bi pomenila tudi rešitev sedanjega boja za status med republikami in realizacije njihove samostojnosti in suverenosti. Konfederalno pogodbo kot akt mednarodnega prava lahko namreč sklepajo samo samostojne, suverene države; torej tiste republike v sedanji SFRJ, ki se kot take konstituirajo na podlagi pravice naroda do samoodločbe, ali pa se odločijo, da se med seboj povežejo v federacijo in prek nje sklenejo z drugimi samostojnimi državami – dosejanimi republikami – konfederalno pogodbo.

Tu se odpira problem prehoda iz znotrajdržavnih v meddržavne (mednarodne) odnose; točneje, kako doseči *stabilnost, red in pravnost* v situaciji vzajemne odbojnosti (izkjučljivosti) med posameznimi deli federacije, ustavne krize in krize fede-

¹² Termin uporablja kot metaforo A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957, str. 28.

¹³ C. Lindblom, isto, str. 76.

¹⁴ M. Sproule-Jones, *Public Choice and Federalism in Australia and Canada*, Canberra, 1975.

¹⁵ Model konfederacije v Jugoslaviji, Delo, Sobotna priloga, 6. oktober 1990, str. 20.

ravnih organov. Gre za problem medsebojnega priznavanja držav (republik) in oblikovanje sporazuma, ki bi ga lahko paradoksalno definirali kot »coming together to stay apart«, ali pa kot »joint agreement to be independent«, torej kot nekakšen predhodni vzajemni pakt (pogodba) ali celo kot izvirno pogodbo, ki bi šele omogočila pristop k pogajanjem o zadevah, ki so predmet konfederalne pogodbe.¹⁶ S takšnim sporazumom bi morali rešiti tudi nekatera druga vprašanja, ki se tičejo vzajemnosti (zlasti finančna in vojaška). Predpostavka za kakršnokoli sporazumevanje so seveda demokratične volitve v preostalih delih Jugoslavije, da bi sploh dobili legitimne predstavnike na pogajanjih.

Drugo vprašanje pa je seveda smotrnost sklepanja federalne pogodbe in vztrajanja pri konfederalni opciji, če za to ni pripravljenosti v drugem delu Jugoslavije; ta vsaj zaenkrat pristaja samo na takšne oblike medsebojnih odnosov, ki bi omogočale »hegemonijo« Srbije v »demokratični federaciji«. Ali ne gre v tem primeru pri konfederalni pogodbi tudi za določeno mero »utopičnosti«, ki je sicer značilna za tisto misel o konfederalizmu, ki poskuša doseči »trajen mir«.¹⁷ Razvejano analiziranje splošnih značilnosti konfederacij je sicer nujno, ni pa smotrno tudi ponujanje in predpisovanje nekakšne univerzalne konfederacije (na abstrakten način). Čeprav slovenski opciji – kljub določeni težnji po maksimalizaciji tega koncepta v konfederalni pogodbi – ne gre pripisovati »mesijanstva«, najbrž ni odveč opozoriti tudi na številne primere kršenja konfederalnih pogodb, čeprav se vse začno s proglašanjem suverenosti in nedotakljivosti držav članic konfederacije.¹⁸

Če je bil namreč smoter federacije v zavarovanju različnosti kultur, to je načina življenja, religij, družbenih institucij, izobraževalnih politik, jezikov itd., gre v primeru konfederacije za državo, ki naj bi jo šele dosegli. Ne gre torej zgolj za suverenost kot kvaliteto življenja, ampak za suverenost kot vrhovno oblast.

Če pa je pravi smoter samostojna Slovenija in njeno povezovanje z Evropo narodov, ali ni potem konfederalna opcija zgoljčasna ali prehodna oblika, ki še omogoča – tako iz mednarodnih razlogov kot iz notranjih potreb – določeno iluzijo skupnosti. Razcep federacije zagotovo terja določeno taktiziranje v federalnih odnosih; vprašanje pa je, do kod lahko gredo države pri tem, ne da bi ogrozile lastnega obstoja, pa tudi kakšne koalicije naj sklepajo pri tem, da bi dosegle svoj cilj. Konfederalno opcijo je treba sprejeti kot možnost racionalizacije federalnih odnosov, ne pa zgolj rahljanje obstoječe federacije. Zaradi tega je model konfederalne pogodbe zasnovan na želji po ohranitvi gospodarskih povezav, kot tudi na vzajemni, recipročni proceduri, kjer je volja vsakogar spoštovana – ne glede na vsebino. Konfederacija pa naj bi zagotovila tudi enake standarde pri varstvu pravic človeka kot posameznika in vseh etničnih skupnosti.

Ne glede na to, kakšen bo epilog sedanje konfuzne situacije, je treba povedati še to, da bo moralo priti pri njenem reševanju nujno do pogajanj, torej do politične rešitve; zato ne pride v poštev nobena vsiljena federalno-unitarna ureditev. Pogajanja o konfederalni rešitvi (ali pa o razhodu) morajo potekati med republikami (državami) samimi, tako da centralni organi niso konstitutivni del teh rešitev. Za preoblikovanje Jugoslavije bodo poleg političnih potrebna še strukturalna sredstva, npr. referendum. Za začetek je nujno politično soglasje oz. sporazum o iskanju najboljše poti in možnosti sodelovanja.

¹⁶ C. Hughes, *Confederacies*, Leicester, 1963.

¹⁷ M. Forsyth, *Unions of States*, New York, 1981, str. 73–104.

¹⁸ Isto, str. 17–46. Forsyth navaja primer sklepanja konfederalne pogodbe v Švici po Napoleonovem porazu, ko je vrhovni organ konfederacije Dieta zatrl liberalno vladno v enem kantonu, izključil drug kanton iz konfederacije in ga potem s silo spet priključil, vsilil ustavo kantonu Ticino itd.