

Kaj po jugoslovanski federaciji?

1. Od veliko opcij, ki so se ponujale v številnih in mestoma razgretih razpravah in polemikah o prihodnji usodi naše skupne države, vsaj po igrah z modelom federacije ali konfederacije v zveznem predsedstvu in oktobrski razpravi (oziroma obnašanjih) v skupščini Jugoslavije, o eni ne more biti več dvoma: jugoslovanske federacije ni več in federacija v enaki ali podobni zasnovi ne more (več) biti sprejeta kot oblika skupnega življenja narodov in republik na tem prostoru.

2. Ob takem spletu okoliščin se umikajo v ozadje argumenti za federacijo kot najboljšo rešitev za vse ali vsaj za nekatere. Vsaj na videz podobno velja tudi za tehtanje razlogov, zakaj je ta, tolikokrat hvaljena in za zgled postavljena oblika državne ureditve na tem prostoru izgubljala in končno zgubila oporne točke za svoj obstoj in razvoj ter slednjič tudi svoj smisel. Odgovor pa je drugačen, če imamo pred očmi federacijo le kot eno od možnosti skupnega sobivanja, sožitja ali skupne državne tvorbe narodov, ki jim po razlikah v kulturi, tradicijah, civilizacijskih izkušnjah, življenjski filozofiji težko najdemo sorodnost ne le na takem, temveč tudi na mnogo širših prostorih. In če imamo pred očmi še protislovnost naše (do)sedanje ustavne ureditve, ki ji mnogi avtorji očitajo mešanico prvin federalne, konfederalne ali unitarne, centralizirane države, je na dlani, da je tudi od odgovora na to vprašanje – zakaj se federacija ni posrečila – odvisno, kako je z drugimi opcijami za sobivanje ali sožitje in kje tudi poslej računati z ovirami in napetostmi, ki so pripeljale do konca ta naš nekajdesetletni poskus.

3. V našem primeru je šlo – vsaj po ustavnih dopolnilih 1971 in sprejemu ustave leta 1974 – po eni strani za skoraj šolski primer potrditve teze, po kateri se v sodobnem federalizmu proces njegovega širjenja povezuje in prepleta z njegovim vsebinskim krčenjem.¹ Prejšnje, neposredno povojno obdobje z močnimi prvinami centralizma je bilo glede tega še bolj intenzivno, vendar gre zdaj za model federacije, ki je nakazoval nekatere povsem nove, posebej poudarjene rešitve in institucije, pa se je vendarle v praksi drobil, se spreminjal v svoje nasprotje, pri čemer so se vedno močnejše – vse do njegovega neslavnega konca – slišala tudi opozorila o zgrešenosti ali vsaj prehitovanju pri uvajanju federalnega modela s poudarjeno vlogo in odgovornostjo narodnih držav znotraj federacije. Med prvinami, ko so znikale vsebino federativne ureditve, je mogoče naštetih dosledno poudarjanje večje teže razrednega (beri: nadnacionalnega) nasproti nacionalnemu, poudarjeno plansko funkcijo zveznih organov, napade na načelo soglasja pri odločanju na zvezni ravni, krepitev in širitev zveznih pristojnosti na račun republiških (znanost, državna uprava, ukrepi gospodarske politike, ki so v svoji »zlati dobi« – neposredno pred Markovičevim programom reforme – »pokrivali« okoli 85% pogojev gospodarjenja, davčni sistem, centralizacijo obrambnega odločanja, zahteve za neparitetno sestavo zveznega zbora, teze o »konzumiranosti« načela samoodločbe narodov idr.). Te težnje in ravnanja so torej že davno – kot vzporedni sistem – zasenčila in izrinila federacijo oziroma jo spremenila v njeno karikaturu, tako da je pravzaprav ni bilo niti treba odpravljati: na mnogih področjih je obstajala le po črki.

¹ Prim. npr. ob več avtorjih, ki zagovarjajo to tezo, J. Stefanovića, Ustavno pravo. I., Zagreb, 1965, str. 485.

Med razloge za tako stanje je mogoče – mimo obstoja do nedavna močne in enotne komunistične organizacije, zgrajene na ideji socialističnega internacionalizma – šteti nikoli ne povsem opredeljeno načelo socialistične solidarnosti (»bratstvo in enotnost«), ki je izničevalo možnost za čiste račune in jasna razmerja med republikami, predominantno vlogo vojaškega dejavnika (sistem SLO kot pot za demokratizacijo, ki se na koncu izkaže kot kulisa za nenadzorovano usmerjanje iz centra), krepitev moči (tudi materialne) zvezne administracije in – ne nazadnje – obstoj in ambicije enega (relativno) velikega naroda, ki je sčasoma s svojimi močmi in interesi obvladal ali si prizadeval obvladati najbolj vitalna področja življenja v državi.

4. Šele globinska analiza teh pojavov in procesov bi pokazala, katere in v kakšni meri je nujno upoštevati oziroma se jih izogibati tudi v konstrukcijah prihodnjega sožitja ali sobivanja. Ne glede na izide take podrobnejše analize pa je očitno, da so omenjene pasti tudi za obe preostali obliki skupnega ali sosedskega življenja (če smo s federacijo zavrgli tudi možnost centralizirane unitarne države), *konfederativno zvezo ali oblikovanje samostojnih nacionalnih držav* jugoslovanskih narodov, zelo vredne upoštevanja. Zato bo zanimivo videti, kako se v posameznih črtah zaznavajo in upoštevajo glede zamisli konfederacije oziroma opredelitve samostojne slovenske države v osnutkih dokumentov, ki sta bila objavljena za javno razpravo. Vprašanj – tudi bistvenih – je seveda mnogo več, vendar nas v tem primeru zanimajo samo tista, ki neposredno izhajajo iz kroga opisanih izkušenj s federalno državo.

5. S tega vidika je osnutek ustave Republike Slovenije² nedorečen, ker ne vključuje razsežnosti njenega sodelovanja z drugimi državnimi tvorbami. Neposredno pa v vprašanja, ki jih osvetljujemo, segajo načela in določbe o suvereni državi in neodtujljivosti pravice slovenskega naroda do samoodločbe (1. člen), varovanju samostojnosti, ozemeljske celovitosti, enotnosti in nedeljivosti (slovenske) države (3. člen), državljanstvu (11. člen), vojski (119. in 120. člen). Gre za razmeroma jasen, konsistenten dokument, ki je v nekaterih smereh korak naprej od sedanjih opredelitev. Tu ni mišljen le državni (federativni) okvir, v katerem so se veljavni ustavni dokumenti sprejemali, temveč tudi vsebina in kakovost takšnih načel, kot je pravica do samoodločbe naroda. V ustavnih dopolnilih iz lanskega septembra se npr. govori o tej pravici, ki vključuje tudi pravico do odcepitve in združitve (am. X). Podobno v kasnejšem amandmaju XCII (marca 1990), kjer je govor le o pravici do odcepitve kot vsebini samoodločbe. Značilno je, da se v teh veljavnih dokumentih nikjer ne omenja pravica naroda do oblikovanja lastne (narodne) države kot temeljna pravica iz kroga samoodločbe.

6. Precej drugačna od osnutka ustave je slika modela *konfederacije* v Jugoslaviji.³ Ne gre le za razčlenjenost, ki je razumljiva zaradi okvira in namena dokumenta. Bolj gre za pristajanje ali ostajanje v določenih okvirih (bodisi v osnovnem besedilu, bodisi v alternativah), ki so se doslej pokazali kot vprašljivi ali vsaj rizični. S tega vidika moti že uvodna določba o vsebini pravice vsakega naroda do samoodločbe, kjer se pravica do oblikovanja lastne države ne omenja, kot da je naravno stanje federacija ali – zdaj – konfederacija. Izredno široko je opredeljeno področje ekonomskih odnosov, posebej skupnega trga, ki v sedanji federalni državi nikoli ni bil do konca opredeljen, še manj pa delujoč. Podobno velja za politiko temeljne infrastrukture ter kmetijstva: usklajevanje politike na tem področju bo

² Delo, 12. 10. 1990.

³ Delo, 6. 10. 1990.

moralo potekati vsaj v evropskem prostoru in po evropskih merilih. Zato ni potrebe po ustvarjanju posebne specifične grupacije na tleh konfederacije (da bomo vsaj v nečem ostali jugoslovansko »specifični«). Podobno velja za varstvo okolja (onesnaženje se ne omejuje na taka območja, kot bo konfederacija, politika in kriteriji pa morajo biti tudi tu evropski), znanstveno in tehnično raziskovanje in razvoj, življenjske in delovne razmere prebivalstva. Pri obrambi glede na dosedanje izkušnje moti (alternativno) predvidevanje skupnih oboroženih sil.

Pri ministrskem svetu moti njegova sestava (po en predstavnik iz vsake članice), vsaj glede na trenutek, v katerem se je model pripravljaj, ko je bilo možno računati na dve članici. Vprašljiva je številnost drugih organov (mimo svetovalnega parlamenta, ministrskega sveta, izvršne komisije in konfederalnega sodišča) – ob tistih še neimenovanih, ki bi morali skrbeti za številne gospodarske, ekološke idr. pristojnosti konfederacije. Financiranje je predvideno na način, ki še vedno vključuje možnost za solidarnostno prelivanje sredstev (glede na višino DP, po alternativni pa celo plačevanje skupnih stroškov po enakih deležih, ne glede na dejansko rabo in učinek storitev njihovih organov).

Ob mnogih življenjskih, realnih rešitvah torej ta model še vedno ponuja nekatere institucije, razmerja in oblike delovanja, ki so se celo v dosedanji federalni fazi skupnega življenja pokazale kot močno vprašljive. Izkušnje konfederalnih, res časovno skromnih poskusov kažejo, da so take zveze razmeroma učinkovito delovale, ko so bile (zaradi okoliščin) omejene na obrambo in morda še na carinsko unijo. Kjer pa je bila ta platforma že v začetku široka in odprta, se je zaradi okoliščin in pod vplivom močnejših članic konfederalne zveze še vedno bolj razpirala, se birokratizirala in vedno bolj potiskala v ospredje pobudo in interese »glavne« članice.⁴ S tem pa je odprta pot za »okrepljeno« federacijo ali kar centralizirano, unitarno državo.

Možnost za *oblikovanje samostojnih nacionalnih držav* je glede izkušenj manj bogata (en sam primer odcepitve ter oblikovanja samostojne države zunaj vojnega stanja in revolucij ponuja Norveška leta 1905), v poštev pa pride razmišljanje o potrebi diferenciranega razmerja do prejšnjih »bratskih« republik (v primerjavi z drugimi suverenimi državami); če tega ni, gre za normalne mednarodne odnose, brez vsakih evforičnih, krvnih ali solidarnostnih posebnosti.

Zaradi vsega tega se bo treba izbiri oblike državnega organiziranja po federalnem obdobju približati trezno in premišljeno, ob upoštevanju skupaj prehojene poti, na drugi strani pa realnosti evropskega preobražanja. V primerjavi z letom 1918 smo danes bogatejši ne le za izkušnjo in spoznanje, kako ne gre več, temveč tudi, katere kvalitete mora izbrana rešitev vključevati.

⁴ Poučen primer nam ponuja konfederalno obdobje v oblikovanje SZ. Prim. zlasti D. Medvedovič, Nastanek sovjetske federacije. Informator, Zagreb, 1980, str. 127 isl. Tudi naše izkušnje po II. zasedanju AVNOJ-a niso bile mnogo drugačne.