

# »Večinska demokracija« v postkomunističnih večnacionalnih državah

(Jugoslovanska izkušnja)

Samo dve leti po spektakularnem padcu realnega socializma (1989) je razpadla Jugoslavija kot politična skupnost (1991). Ta razpad se kaže v prenehanju delovanja vseh zveznih političnih institucij. Še prej se je zgodilo naslednje: Slovenija in Hrvaška sta junija 1991 razglasili svojo neodvisnost, sledil je oborožen spopad med Slovenijo in JLA (junij 1991), začela se je vojna med Hrvaško na eni strani ter JLA in srbskimi »prostovoljci« na drugi strani, nato pa je prišlo do drastičnega omejevanja medsebojnih gospodarskih odnosov med republikami. Postavlja se vprašanje, ali je bližnje časovno zaporedje med razpadom »samoupravnega političnega sistema« (jugoslovanske različice »diktature proletariata«) in Jugoslavije kot državne skupnosti slučajno ali obstaja med njima neka trdnejša zveza. Na to vprašanje lahko odgovorimo pritrdilno, ker je zlom starega režima v Jugoslaviji hkrati pomenil tudi prenehanje ali oslabitev represivnih pravno-političnih zvez, ki so ohranjale celovitost jugoslovanske državne skupnosti. Vendar pa gre pri tem le za medsebojno pogojevanje, ne pa za vzročno posledični odnos, kajti razpad starega režima in prehod v demokracijo ni nujno vodil v »konec Jugoslavije«, temveč je po našem prepričanju obstajala tudi možnost drugačnega političnega razpleta. »Intervenirajočo variabla«, ki je opredelila takšen razvoj dogodkov, ne pa preobrazbe Jugoslavije v ohlapno povezano demokratično politično skupnost, kaže poiskati predvsem v naravi političnih elit, ki so prišle na oblast v jugoslovanskih republikah po prvih svobodnih volitvah 1990. Te volitve so potekale v času, ko so se nacionalna nasprotja že razplamtela. Rezultati volitev 1990 so v večini republik zagotovili prednost ekstremno nacionalistično usmerjenim strankam, katerih voditelji so predlagali, praviloma v imperativni obliki, težnje lastnih narodov glede ureditve Jugoslavije in pri tem niso upoštevali interesov in teženj drugih narodov.

## I. Elite in nacionalizem

Nacionalizem seveda ni prišel v Jugoslavijo »na krilih usode« ob koncu osemdesetih let, kajti obstaja na teh tleh že od ustanovitve Jugoslavije (1918). Dolga gospodarska in politična kriza, v kateri je Jugoslavija od konca sedemdesetih let, je le povečala nacionalne nestrpnosti. Zato bi lahko rekli, da so se politični voditelji v predvolilnem boju 1990 oprli na nacionalne programe. Sicer pa poskusi republiških vodstev, da bi našla oporo v naciji, potekajo že od srede osemdesetih let vzporedno z nezadržnim sesipanjem delavske razredne legitimnosti monopolne politične partije, Zveze komunistov Jugoslavije. V takih okoliščinah iščejo politična vodstva v naciji novo legitimno oporo.

\* Dr. Vladimir Goati, raziskovalec na Institutu za družbene vede v Beogradu in izredni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

Prispevek je avtorjev referat na mariborskem posvetu Manjšine za jutrišnjo Evropo.

Poleg zavestnega podpihovanja nacionalizma s strani republiških političnih elit je bil glavni vzrok za povečanje »nacionalnega vala«, ki je v Jugoslaviji sredi 1991. leta pripeljalo do mednacionalne vojne, tudi neustrezni »institucionalni inženiring«, ki se je začel takoj po propadu starega režima. Na naslednjih straneh bomo širše razložili to hipotezo in našli v njen prid nekaj preliminarnih argumentov. Pravo sodbo o ustreznosti hipoteze pa bodo lahko dala samo bodoča temeljna raziskovanja vzrokov za propad jugoslovanske politične skupnosti.

S hitrimi ustavnimi spremembami, ki so se začele 1989, so bile »demontirane« institucije starega režima (diktatura proletariata, avantgardna partija, enotnost oblasti) in so hkrati nastajale nove demokratične institucije. Toda nove politične institucije so v bistvu pomenile vzpostavljanje nekega tipa ali modela demokracije, znanega kot »večinska demokracija«, kar je v narodnostno heterogenih republikah izzvalo močno »alergično reakcijo«. Kajti od šestih jugoslovanskih republik se lahko samo Slovenija šteje za narodnostno homogeno, saj je Slovencev v njej 90,5% prebivalstva. V preostalih republikah je prevladujoča narodnostna skupina manj od 80% prebivalstva, kar se navadno šteje za »mejo homogenosti«. V Hrvaški je med prebivalstvom 75% Hrvatov (štetje 1981), medtem ko šteje številčno prevladujoči narod v Srbiji, Črni gori in Makedoniji manj kot 70%. V Bosni in Hercegovini nobena od narodnostnih skupin nima absolutne večine. O omenjenih petih družbeno heterogenih republikah se lahko govori kot o družbah »segmentiranega pluralizma«, ki ga R. Lorwin opredeljuje kot »organizacijo družbenih gibanj izobraževalnega in komunikacijskega sistema, prostovoljnih organizacij in političnih strank vzdolž črte religioznih in ideoloških razcepov« (1971, str. 141). Poleg teh dveh vrst razcepov, o katerih govori Lorwin, so lahko ogrožje segmentacije tudi jezik, narodnostna, rasna in regionalna pripadnost.

V Jugoslaviji je narod osrednja os segmentacije. Poleg tega v jugoslovanskih republikah nacionalne delitve močno sovpadajo z religioznimi in kulturnimi, v nekaterih primerih pa tudi z jezikovnimi razlikami. Vse to še pogloblja razcep med nacionalnimi skupinami. O odločilnem vplivu nacionalne pripadnosti na politične opredelitve jugoslovanskih državljanov prepričljivo govorijo tudi empirične raziskave, opravljene v drugi polovici osemdesetih let. Po teh raziskavah nacionalni moment bolj vpliva na spremembe političnih stališč kot poklicni profil, izobrazba ipd. Nacionalne opredelitve državljanov dobro izraža primer prvih svobodnih volitev v Bosni in Hercegovini 1990. Na teh volitvah so tri izrazito nacionalno usmerjene stranke (Stranka demokratične akcije, Srbska demokratska stranka in Hrvaška demokratična skupnost) dobile 201 od 240 poslanskih mest v parlamentu te republike.

Rezultati empiričnih raziskovanj, izvedeni v drugi polovici 80. let, so opozarjali tudi na povečanje »nacionalne razdalje«, to je zmanjšanje stopnje razumevanja in povezanosti med pripadniki raznih jugoslovanskih narodov (D. Pantić, 1991). Znotraj nacionalnih skupin je bila dosežena visoka stopnja skupinske lojalnosti in identifikacije, pripadniki narodov pa so zaznavali družbo kot ostro razdeljeno na »nas« in »njih«. Na ta način so narodi postali skoraj zaprte skupine, katerih meje posameznik vse težje in vedno bolj redko prehaja v svojih komunikacijah. To velja enako za politično področje kot tudi za kulturno in gospodarsko.

Vprašanje položaja naroda in narodnostnih skupin se od začetka »demokratične revolucije« v Jugoslaviji pojavlja na dveh ravneh političnega sistema: na republiški in na federalni. V vseh republikah, razen v Bosni in Hercegovini, obstajata poleg večinskega naroda še dve vrsti manjšinskih narodnostnih skupin, ki sta se na različen način odzivali na težnje po dezintegraciji Jugoslavije. V prvi skupini so

klasične narodnostne manjšine, to so pripadniki narodov iz sosednjih držav (Albanci, Madžari, Italijani in drugi). V drugi skupini pa so manjšinske skupine, ki zajemajo pripadnike nekega od jugoslovanskih narodov v republiki, v kateri ta narod ni v večini (Srbi na Hrvaškem, Hrvati in Črnogorci v Srbiji itd.). Poudarjeno težnjo nekaterih republik, da bi se ločile od Jugoslavije in postale neodvisne države, ob hkratnem dušenju zahtev po avtonomiji narodnostnih manjšin (iz zgoraj omenjene druge skupine), so pripadniki teh narodov sprejemali z izrazitim neodobravanjem, saj bi jih tak razvoj ločil od matičnega naroda in jih postavil v položaj klasične narodnostne manjšine (npr. Srbi na Hrvaškem).

Ne zvezni ravni se je vprašanje položaja narodnostnih skupin postavilo kot vprašanje odnosov med večjimi in manjšimi republikami. Na tej ravni so poskuse, da se jugoslovanski politični sistem »samoupravnega socializma« preoblikuje v smeri demokratične federacije, onemogočile male republike (predvsem Slovenija) zaradi strahu pred majorizacijo v bodoči skupnosti. Slovenija je vztrajala pri svojem stališču in pri tem uporabila določbe ustave SFRJ iz leta 1974, ki je vsem zveznim enotam zagotovila pravico do veta pri sprejemanju pomembnih političnih odločitev. Predlogom za »demokratično federacijo«, pri katerih je najbolj vztrajala največja republika (Srbija), je Slovenija sprva postavila nasproti kot alternativno koncepcijo »asimetrične federacije«, kasneje (po prvih svobodnih volitvah) je šla še korak dalje in se je opredelila za konfederalno ureditev Jugoslavije. Republike so blokirale spremembo zvezne ustave iz 1974, tako da je ta ostala v bistvu nespremenjena do razpada Jugoslavije.

V primerjavi z »institucionalno inercijo« na zvezni ravni so bile v vseh republikah uresničene temeljite preobrazbe politične ureditve: v tem procesu so institucije »āncient regime« v glavnem odstopile mesto institucijam večinske demokracije.

## II. Večinska demokracija in brezupne manjšine

Sprejemanje modela »večinske demokracije« v družbeno in kulturno heterogenih skupinah vseh petih republik je nujno pripeljalo do potiskanja manjšin, do »omejevanja njihove kulturne avtonomije na način starega režima...« (G. Konrad, 1990, str. 476). Zato so se velika pričakovanja, ki jih je v prvem trenutku prebudila »demokratična revolucija« 1989, pri manjšinskih narodnostnih skupinah končala z razočaranjem. Demokratične institucije, v katerih so zagospodarile arogantne večine, so se pokazale nasproti manjšinam prav tako tlačiteljske kot institucije starega režima. Kajti v teh družbah, v katerih je politično organiziranje pogojeno z narodnimi skupinami, spreminja »večinska demokracija« manjšinske narode v brezupne politične manjšine. V teh razmerah postaja manjšinski položaj neka vrsta usode, »askriptivna karakteristika, breme, ki ga majhne skupine stalno nosijo« (K. McRae, 1974, str. 300).

Do sprejemanja novih političnih institucij je prišlo zelo hitro. Zelo pomembni zakoni (o volitvah, o političnem organiziranju) in tudi same republiške ustave so bili v nekaterih republikah sprejeti v nekaj tednih in v nekaj mesecih. Glede na to da pomenijo ti dokumenti popolno diskontinuiteto v odnosu do predhodnega obdobja, se zakonodajalec (ustavodajalec) ni mogel opreti na prejšnje rešitve. Še manj je mogel zakonodajalec za svoje delo najti zanesljivo oporo v jugoslovanski pravni in politični doktrini, ki je vse do srede osemdesetih let le opisovala in hvalila obstoječe rešitve. Odsotnost dobrega vpogleda v družbene razmere in sprejemanje daljnosežnih institucionalnih rešitev, ki ne izhajajo iz te realnosti, spominjata na spre-

jemanje »najbolj demokratične« ustave leta 1974, ko ni nič omejevalo domišljije ustavodajalca: niti prozaična stvarnost niti dostopna znanstvena spoznanja in zgodovinske izkušnje. Tedaj je bila vzrok moč brez modrosti in je grobo kršila znani Rousseaujev nasvet zakonodajalcu izpred dveh in pol stoletij: »Kot dober arhitekt, preden zgradi stavbo, opazuje in preiskuje zemljišče, da bi spoznal, ali je sposobno držati breme, tako tudi dober zakonodajalec ne prikraja zakonov samo po sebi, temveč prej preišče, ali te zakone lahko prenesejo tudi ljudje, ki so jim namenjeni« (1964, str. 122). Pri vzpostavljanju demokracije se je zakonodajalec v glavnem odločil za institucije in postopke »večinske demokracije«, katere *raison d'être* je obrazložil že A. Lincoln v znanem prvem inavguralnem nagovoru: »Enoglasnost je nemogoča, vladavina večine kot stalni politični angažma je nesprejemljiva. Če torej zavrnemo večinsko načelo, je vse, kar še ostane, anarhija ali neka oblika despotizma.«

Ko je sprejemal večinsko načelo, se republiški zakonodajalec ni vprašal, ali takšna demokracija ustreza mnogonacionalnim družbam v vsaki od petih republik, niti se ni vprašal, ali obstajajo bolj ustrezne demokratične institucije in mehanizmi. Na prvo prašanje je odgovor negativen, ker v takih družbah ni izpolnjen niti eden od treh pogojev za delovanje večinske demokracije, o katerih govori R. Dahl, (1989, str. 161). Prvi pogoj je homogenost družbe, in to ne le glede družbenih obeležij (nacionalnost, veroizpoved), temveč tudi glede političnih stališč, ki so močno odvisna od družbenih obeležij. O tako razumljeni homogenosti v omenjenih petih jugoslovanskih republikah ne more biti govora. Drugič, manjšina v nehomogeni družbeni strukturi ne more upati, da bo postala jutrišnja večina, kar je po navedenem avtorju tudi *conditio sine qua non* večinske demokracije. Take heterogene družbe so družbe večnih brezupnih manjšin, ki zaradi politične obrobnosti včasih odrekajo legitimnost političnemu sistemu. Nazadnje tudi tretji pogoj (trdno povezan s prvima dvema), o katerem govori R. Dahl, ni izpolnjen: manjšine niso prepričane, da kolektivne odločitve ne bodo ogrozile nekih temeljnih vrednot njihovega življenja. Nasprotno, v Jugoslaviji so posebno od sredine osemdesetih let mednacionalni odnosi prežeti z nezaupanjem in strahom. Narodni voditelji ob široki podpori tistih, ki gredo za njimi, odkrito izražajo težnje po spreminjanju meja in težnje po ukinitanju drugih narodov.

Na drugo vprašanje je odgovor po našem mnenju pritrdilen. Obstajajo demokratične rešitve, ki ustrezajo heterogeni družbi. Mislimo na omenjeni model konsocialne ali konsenzualne demokracije, ki je nastal po izkušnjah družbeno heterogenih evropskih držav (Belgija, Švica, Avstrija, Nizozemska). Sicer se modeli demokracije običajno delijo na predstaviško in participativno z mnogimi ožjimi delitvami, kot o tem sodi D. Held v knjigi *Models of Democracy* (1987). Tu smo upoštevali razdelitev na konsocialni ali konsenzualni ter na večinski ali westminstrski model, ki ga je najbolj popolno obrazložil Arendt Lijphart (1968; 1977; 1984) in ga v bistvu sprejemajo tudi mnogi drugi avtorji (H. Daalder, 1971; E. Hordlinger 1972; R. Dahl 1989 in drugi). Omenjena razdelitev je narejena po merilih ustreznosti demokratičnih institucij tako v homogeni kot v heterogeni družbi.

### III. Konsenzualna demokracija

Demokratična teorija je bila dolgo nezaupljiva glede možnosti stabilne demokracije v družbeno in kulturno heterogenih družbah. Nekateri avtorji celo menijo, da je družbena in kulturna homogenost prvi pogoj za demokracijo (npr. E. Barker,

1967, str. 63; J. Lucas 1976, str. 251 in drugi). Na zadržano stališče teorije do možnosti razvoja demokracije v heterogenih družbah je imela brez dvoma velik vpliv sugestivna Lipsetova analiza predpostavk demokracije v Političnem človeku, v kateri avtor močno poudarja pomembnost vrednostne in družbene homogenosti za stabilno demokracijo. Nezaupljivost doktrine v tem pogledu pa je presežena z modelom konsenzualne demokracije, kot se je oblikoval na izkušnjah Belgije, Švice, Nizozemske in Avstrije. Te države so ob prilagajanju demokratičnih institucij lastnim razmeram spontano prišle do nekega posebnega modela, ki je precej drugačen od tistega, ki velja v Veliki Britaniji, zibelki demokracije, in katerega Lijphart poimenuje večinski ali westminstrski model. Bistvo konsenzualnega modela je v težnji, da namesto nenadzorovane dinamike večine in manjšine – ki v heterogenih družbah vodi v trajno potiskanje manjšine, poteka proces političnega odločanja ob udeležbi vseh delov družbe. Namesto da bi se vsa oblast osredotočila v enem segmentu (večini), je v konsenzualnem modelu oblast razpršena na vse odločujoče segmente. Bistveni pogoj za uspešnost takšnega modela je kakovost politične elite. G. Lehmbruch poudarja: »Globoka družbena razcepljenost, ki se medsebojno krepi, ne pomeni zapreke demokraciji, ki je sposobna preživeti« (viable democracy). Ključni dejavnik v vzpostavljanju in ohranjanju demokratičnih norm in demokratične stabilnosti je kakovost »leadership« (cit. po K. McRae 1974, str. 10). Enako mnenje izraža tudi R. Dahl in poudarja nujnost obstoja kooperativnih namesto konkurenčnih elit (1989, str. 256). Te elite se morajo po Lijphartu zavedati nevarnosti, s katerimi se srečuje demokracija v heterogenih družbah, morajo se zavzemati za ohranjanje sistema in morajo biti sposobne, da presegajo subkulturne delitve na ravni elit in nazadnje, morajo biti pripravljene ponuditi ustrezne rešitve (1968, str. 22–23).

Model konsenzualne demokracije torej v bistvu sprejema družbo, kakršna je, in ne poskuša s političnimi sredstvi (z organizacijo in institucijami) odpravljati subkulturnih delitev; nasprotno, vse politično življenje se organizira po črti teh delitev. Po našem mnenju gre v tem primeru za realističen pristop, ki prilagaja politično organizacijo družbi, ne pa družbe politični organizaciji. Naj na kratko nakažemo nekaj značilnosti modela konsezualne demokracije:

1. Usmerjena je na široke koalicije strank na oblasti.
2. Delitev oblasti (formalna in neformalna), zlasti delitev na zakonodajno in izvršno oblast.
3. Dvodomni sistem in predstavništvo manjšine.
4. Večstrankarski in ne dvostrankarski sistem.
5. Večdimenzionalni strankarski sistem: stranke izražajo svoje razlike na raznih podlagah (ekonomskih, nacionalnih, religioznih).
6. Proporcionalni volilni sistem.
7. Teritorialni in neteritorialni federalizem in decentralizacija.
8. Zapisane ustave s pravico do veta za manjšine (A. Lijphart 1984, str. 21–83).

#### *IV. Neustrezne institucije*

Institucionalni razvoj se je v jugoslovanskih republikah od leta 1989 uresničeval v glavnem nasprotno od logike konsenzualnega modela. To se med drugim vidi tudi iz tipa volilnega sistema, ki je bil sprejet na prvih volitvah; v sestavi parlamenta, kakršnega določajo nove republiške ustave; v razmerju med centralnimi in lokalnimi organi v republiških državah. Poglejmo, kako je z volilnim sistemom.

Namesto proporcionalnega sistema, ki je nastal prav v težnji, da se zagotovi pomembnejše predstavništvo različnih manjšin (ni bil slučajno najprej uporabljen v družbeno heterogenih državah, kot sta Švica, 1891 in Belgija, 1897) je bil v treh jugoslovanskih republikah (Srbija, Hrvaška, Makedonija) sprejet večinski sistem. Slovenija ter Bosna in Hercegovina sta kombinirali večinski in proporcionalni sistem, čisti proporcionalni sistem pa je bil uporabljen samo v Črni gori (pregled volilne zakonodaje, V. Goati, 1991). Rezultat uporabe večinskega volilnega sistema je bil – kot je bilo tudi pričakovati – maksimalizacija parlamentarne moči večinskih strank in oteževanje ali onemogočanje parlamentarnega predstavništva malih strank. To dobro osvetljujeva dva podatka: Socialistična stranka Srbije si je s 46,8% glasov v prvem volilnem krogu zagotovila 77,6% poslanskih mest. Na Hrvaškem je Hrvatska demokratična skupnost z 42,2% glasov dobila 67,5% poslancev v DPZ. Tu torej ne gre za kakršno koli, temveč za grobo kršenje demokratične zahteve, da parlament kar se da popolno odseva sestavo volilnega telesa. Da bi bolje presojali razsežnost kršenja te demokratične zahteve na volitvah v Srbiji in na Hrvaškem, bomo uporabili »indeks proporcionalnosti« ali »indeks pravičnosti« predstavništev (o določanju indeksa glej R. Rose, 1983, str. 41). V idealnem primeru znaša indeks 100 in kaže na popolnoma skladen sestav parlamenta s sestavo volilnega telesa; nižje vrednosti indeksa kažejo na neskladja in razlike. V Srbiji je ta indeks izredno nizek in znaša le 67, na Hrvaškem pa 76 (za DPZ). Zaradi primerjave opozorimo, da je ta indeks v Makedoniji 84,5, v Sloveniji pa celo 99 (za DPZ). Sicer pa je povprečni indeks proporcionalnosti večinskih volilnih sistemov v zahodnoevropskih državah po drugi svetovni vojni 86, proporcionalnih sistemov pa 94 (T. Mackie, R. Rose, 1990, str. 6).

Izrazito nesorazmerje med volilno in parlamentarno močjo strank, do katerega je prišlo v dveh največjih jugoslovanskih republikah po volitvah 1990, je negativno vplivalo na vse politično življenje. Ker sta vladajoči stranki (SPS oziroma HDZ) imeli v parlamentih Srbije oziroma Hrvaške dvetretjinsko večino, jima ni bilo treba postopno pridobivati drugih strank za svoje opredelitve in zato nista bili pripravljeni na popuščanje in kompromise. Namesto tega sta lahko uresničevali svoje cilje s preglasovanjem manjšin v parlamentu. Predrznost, kakršno kaže parlamentarna večina v povolilnem času, povečuje dvome o vrednotah novih demokratičnih institucij in krepi obračanje manjšin k zunajparlamentarnemu boju. Spreminjanje parlamenta v dejansko enostrankarski parlament je samo eden od načinov, kako zmagovalna stranka združuje politično oblast v svojih rokah in omejuje parlament, ki je sestavljen iz večine in manjšine, samo na en del, to je na večino. Osredotočanje oblasti v svojih rokah doseže vladajoča stranka s krepitvijo institucije predsednika republike v novih republiških ustavah, kar vodi v nastanek predsedniškega ali polpredsedniškega sistema. Tu gre pravzaprav za ustavno potrditev prevladujoče vloge nasprotujočega političnega voditelja vladajoče stranke. Vzniki takega voditelja gredo na roko dramatične politične spremembe in občutek socialne negotovosti, ki jih nujno spremlja. Prav takšen čas je primeren za vznik vodij (»čas prerokov« – T. Carlyle). V »vakuumu«, ki nujno nastane med ukinjanjem institucij starega režima in vzpostavljanjem novih demokratičnih institucij, se pripadniki družbe obračajo h karizmatičnim osebnostim, saj jih doživljajo kot utelešenje izvornih interesov in teženj družbe.

Težnja po personalizaciji oblasti se je zlasti uveljavila v novih ustavah dveh največjih jugoslovanskih republik: Srbije in Hrvaške. Predsednika republike Srbije po 86. členu ustave 1990 volijo državljani z neposrednim glasovanjem. V skladu s tem je predsednik odgovoren državljanom, ne pa skupščini. Poleg običajnih

pooblastil, ki mu pripadajo (razglašanje zakonov, vrhovno poveljstvo oboroženih sil, predlaganje kandidata za predsednika vlade itd.), lahko predsednik republike tudi odloči »na obrazložen predlog predsednika vlade, da se skupščina razpusti« (88. člen). Ta določba zagotavlja popolno premoč predsednika nad skupščino. Resnici na ljubo moramo povedati, da skupščina lahko (z dvetretjinsko večino) sproži vprašanje odpoklica predsednika, toda o tem spet neposredno odločajo volilci. Šteje se, da je predlog za odpoklic sprejet, če ga sprejme večina od skupnega števila volilcev (88. člen). Iz tega izhaja, da so pogoji za odpoklic bistveno težji kot pogoji za izvolitev, ker se (po 6. členu zakona o izvolitvi predsednika republike) za izvolitev predsednika zahteva samo, da je kandidat dobil večino glasov volilcev, ki so glasovali (pod pogojem, da je prišla na volitve najmanj polovica skupnega števila volilcev).

Predsednika Republike Hrvaške prav tako volijo državljani neposredno (člen 95 ustave 1990). Postopek za odpoklic pa je vendarle lažji kot v Srbiji, ker o tem odloča ustavno sodišče z dvetretjinsko večino. Čeprav predsednik republike nima pravice razpuščati sabora, je njegova moč poudarjena glede na najvišji organ oblasti, ker predsednik imenuje in razrešuje predsednika vlade. V Srbiji predsednik republike samo predlaga predsednika vlade, medtem ko o izboru odloča skupščina. Ustava Makedonije (1991) daje predsedniku republike manjša pooblastila (člen 79) v odnosu do parlamenta.

Načelu dvodomnosti, ki ga vsebuje konsenzualni model, se ustava Srbije izogne. Ustava te republike določa enodomni parlament (74. člen) in s tem sledi logiki osredotočanja zakonodajne oblasti. S to rešitvijo je odvzeta možnost ustreznjega političnega predstavništva manjšine, kot jo zagotavljata dvodomni ali večdomni parlament. Isti logiki sledi tudi ustava Makedonije (1991). Pravzaprav je v njej predviden svet za mednacionalne odnose, ki ga sestavljajo predsednik sobranja in po dva člana iz vrst Makedoncev, Albancev, Turkov, Vlahov in Romov ter po dva člana drugih narodnosti v Makedoniji (78. člen). Svet izraža mnenja in daje predloge v zvezi z vprašanji mednacionalnih odnosov, vendar gre za svetovalno vlogo sveta, saj je sobranje le dolžno, da o teh mnenjih in predlogih razpravlja. Ustava Hrvaške je v tem pogledu prožnejša, ker je sabor sestavljen iz dveh domov: poslanskega doma in županijskega doma (70. člen).

Nazadnje, namesto decentralizacije, ki jo predvideva konsenzualni model, so v Srbiji in na Hrvaškem vse funkcije centralizirane na republiški ravni. V boju proti hipertrofirani avtonomiji Kosova in Vojvodine (nastale z ustavnimi rešitvami 1974), kar je postavljalo pod vprašaj politično celovitost Srbije, je šel zdaj ustavodajalec v tej republiki v drugo skrajnost in je z ustavo 1990 praktično ukinil avtonomijo Kosova in Vojvodine. Izrazito negativno stališče do zahtev po avtonomiji posameznih regij je pokazal tudi ustavodajalec v Hrvaški. Kljub številnim zahtevam za avtonomijo posameznih regij – take zahteve niso prihajale le iz krajev, naseljenih pretežno s srbskim prebivalstvom, temveč tudi iz Dalmacije in Istre – ustava Hrvaške ne dopušča nikakršne decentralizacije in vse funkcije osredotoča v republiki.

Opisani institucionalni razvoj, ki ni dovolj upošteval družbene in kulturne heterogenosti republiških družb, je izzval – kot je bilo tudi pričakovati – negativne reakcije manjšinskih nacionalnih skupin. Te reakcije se gibljejo v širokem razponu od nepoznavanja nove ureditve in težnje, da se z orožjem ustvari lastna država (Srbi na Hrvaškem), pasivnega odpora Albancev na Kosovu in v Metohiji (bojkot volitev, nepriznavanje političnih institucij Srbije, gradnja alternativne politične strukture) do delovanja manjšinskih strank na način nelojalne opozicije (pri-

mer Stranke za demokratični napredek Makedonije, v kateri so izključno Albanci).

Do določenih popravkov take smeri institucionalnega razvoja prihaja šele v drugi polovici 1991, in sicer dejansko predvsem na Hrvaškem. Med vojno na Hrvaškem je sabor z ustavnimi spremembami sprejel avtonomijo Srbov in ta je bistveno večja, kot so jo eno leto prej zahtevali politični predstavniki te narodnostne skupine. Lahko pričakujemo, da bo proces zaščite kolektivnih manjšinskih pravic nacionalnih skupin v republikah pospešen, ker je ministrski svet Evropske skupnosti v deklaraciji 17. decembra 1991 kot eno od zahtev za priznanje novih držav na tleh Jugoslavije postavil »zagotavljanje pravic etničnim in nacionalnim skupinam ter manjšinam . . .«. V tem primeru bo zakonodajalec na žalost šele pod pritiskom mednarodnega dejavnika, ne pa na podlagi lastnega prepričanja, upošteval posebnosti lastne družbe in bo naredil premik v smeri konsenzualne demokracije, kar tudi ustreza takšnim družbam.

*Beograd, 28. 12. 1991*