

Проф. др ДУШАН ИЧЕВИЋ

ДЕМОКРАТСКА ФЕДЕРАЦИЈА

Модерне федерације настале су у индустријском типу друштва на основама *слободног тржишћа и парламентарне демократије*. Демократија и федерација су "природни" спој у конкретним друштвима, али од много околности зависи у каквим модалитетима ће практично функционисати.

Федерација као облик *државног уређења* омогућује да се испуњавају демократски односи и обрасци заједничког живота и одлучивања. У њој грађани и федералне јединице творе цјелокупну структуру, органе и дјелатност заједничке државе. У пост-социјалистичким друштвима су велика искушења хоће ли се понављати "већ виђено", или ће се према новим приликама и потребама на најбољим искуствима и вриједностима "демократске тржишне привреде" (Ј. Вањек), потпуно слободног тржишта (М. Фридман) и социјалне правне државе налазити одговарајући облици државног уређења.

Промјене у савременом свијету упућују да се универзализацијом робне економије, транснационализацијом удруживања, примјеном консенсуалне демократије и свеобухватним развојем информатичких технологија отварају нове могућности за функционисање демократске федерације.

Информатичке технологије у настајању најављују трансробну економију у којој неће бити једина производња размјенске вриједности "за другога", нити беспопштерна конкуренција за максимизацију профита до уништења "другога". Технички универзум прожимају процеси аутоматизације, кибернетизације, компјутеризације, бионизације и свеопште спцијентизације свих односа и облика модерног живота. Све већа *глобализација свијета и рашчлањивање друштва* у заједнице које хоће да одлучују о сопственим потребама и развоју, истовремено осамостаљују и уједињују друштвене групе, народе и државе. Намјесто "*помаме нација*", типичне за индустријски начин живота, наступа "*распад нација*"¹ у општој мондијализацији економије, тржишта, одлучивања, потреба и развоја, у наступајућем постиндустријском друштву. Између Scile национализма и Харибде тотал-

¹ Алвин Тофлер, *Трети талас*, Просвета, Београд 1983, I, стр. 100-106, II, стр. 88-107.

итаризма постепено се обликују нови могући односи демократског "преокрета" свијета који захвата и федерације.

I

Савремени свијет, међутим, није обасут само спектакуларним достигнућима научно-техничке револуције. У сусрет и насупрот томе истрајавају традиционални обрасци *подјеле свијета* на моћнике и немоћнике. Иако се распала блоковска, хладноратовска итд. архитектоника међународних односа, глобална моћ се одржава, сада, у настојању успостављања "Рах Американа". И економски развој, и политичке улоге, и могућности демократије обликују се према стратешким интересима "једине свјетске силе", САД. Хоће ли се одиста нови свјетски поредак скројити по прохтјевима једне државе сасвим је неизвјесно.

Плуралитет савременог свијета је сувише очигледан да би се све претворило у "јединоначалије": Европска Унија, и у њој све моћнија Немачка, "далеки" Јапан, са својим економским престижом, нарочито у високим (Hi-Tech) технологијама, Кина у необузданом успону раста друштвеног производа, распаднута и осиромашена Русија, али још са огромним ресурсима и нуклеарним наоружањем...

Тежња за *свјетском доминацијом САД*, како тврди Ноам Чомски, познати лингвиста и проницљив политички аналитичар, зачета одмах након Другог свјетског рата, наставља се истом константом: све је подређено стратешким америчким интересима. У свакој прилици се примјењује сила, војна интервенција, кад устреба терор, раније рат. Преко Међународног монетарног фонда (ММФ) и Свјетске банке контролишу се неразвијене земље. Индустрijske земље би, пак, требало да слиједу двије "велике радионице", Бемачку и Јапан, под америчком присмотром. У тајним документима, из 1948. године, којих се придржава америчка политика, упућује се да се мане расправе "о нејасним и нестварним циљевима попут људских права, побољшања животног стандарда и демократизације. Ускоро ћемо морати наступити с позиција силе". Како напомиње Чомски, САД се увијек противе демократији тамо гдје не може контролисати њене резултате. Чисто је празновјерје демократије да умјесто интереса америчких инвеститора власт треба да заступа интересе свог народа. Демократија је за америчке рационализаторе заправо систем у коме одлуке доносе сектори бизниса и с њим повезане елите.²

Нови свјетски поредак ће, према америчким економистима Ричарду Барнету и Џорџу Каваноу, убудуће обликовати империјалне корпорације. Оне ће у свему надмапати постојеће транснационалне корпорације које су творци тзв. корпорацијског империјализма, и бити моћније него националне економије многих држава. Савремене империјалне корпорације су у стању да технолошки, организационо и стратегијски превазилазе временске и просторне димензије, националне границе, обичаје, језичке, па и идеолошке баријере.

² Ноам Чомски, *Шта ћо (Усћвари) хоће Америка?*, Институт за политичке студије, Београд 1994.

Аутори тврде да свега неколико стотина предузећа, непосредно или посредно, контролише комбиновање стотина милиона људских талената и људске енергије, свјетски капитал, сировине, енергију и технологије. Оне постају "бабице нове глобалне економије", која ће обухватити: *глобални базар културних појављивања*, *глобални тржишни центар* (нова врста "планетарног супермаркета") и *глобалну радионицу* (у којој ће се све производити од робе прерађивачке индустрије до услуга финансијске, правне, осигуравајуће, образовне, здравствене, информативне итд. врсте, са берзама на којима за 24 часа трилиони долара мијењају своје власнике). Оне ће довести до слома многих националних привреда, или ће их нагонити да се удружују у одређене кругове. Барнет и Кавано најављују да ће настати нова врста конфликта управо између снага глобализације и фрагментације, односно очувања територијалних, националних, регионалних итд. интереса.³

Можда "глобални сан" није баш тако остварљив, али се може наслутити тежња ка свјетској интеграцији и доминацији, и великих сила, и међународних економско-политичких организација, и гигантских корпорација. Неизвјесно је по ком ће се типском моделу "обрађивати" демократија, па и федерална, у поменутих "радионицама".

II

Федерација је плуралистичка демократска организација друштва. У изводном значењу *foedus* = удруживање и јесте *слободно и равноправно удруживање* самосталних јединица у заједничку државу, у којој обезбјеђују аутономију дјелова и заједничке интересе.

Федерације су засноване на историјским, традиционалним, одбрамбеним, економским, етничким, културно-језичким итд. интересима и развојним потребама. Развој грађанске демократије и републиканског облика владавине је модернизовао федерацију. Удруживање самосталних субјеката се вршило да би се остваривала већа и моћнија заједница. Федерација је, међутим, била и израз нужности да се друштво осигура од доминације одређених група, или спријечи централизација и бирократизација друштвеног система и политичког живота. У новије вријеме федерација је државноправни облик рјешавања националног питања.

Федерализам у развоју је прошао од *класичног*, *двојног*, *кооперативног до консолидативног*, *симбиотичког*, *униформистичког* итд. начина федералних јединица и савезне државе. Искушава се и тзв. *слободни*, *отворени*, *креативни федерализам*, који омогућује да се обухвате нови процеси настајућег информатичког друштва. Напоредни су, истовремено, противрјечни процеси повећања по броју и распадања федерализовања и других потреба (нпр. међу појединим арапским земљама). Федерације се оснивају ради тренутних спољнополитичких одбрамбених и унитаризовања савезних држава. У већини федерација се одлучивање у врху савезних

³ Richard Barnet, John Cavanagh, *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*. Simon and Schuster. New York 1994.

органа, па и у класичним "тврђавама федерализма". За Савезну Републику Њемачку се тврди да је "савезна унитарна држава", што је неспојиво с основним појмовима. Досадашње социјалистичке федерације су се потпуно распале (Чешкословачка Република), или су се смањиле и преуредиле (Русија и СР Југославија). И државе са "непомичним унитаризмом" (Велика Британија, Шпанија итд.) отпочињу благу федерализацију.

Федерализам је узвишаван у *универзални принцип* политичке организације друштва, мада је неријетко негиран и проглашаван за начин дезинтеграције друштва. Тако му се приписује слаба владавина, поготову у поређењу са унитарном државом (А.В. Дајси), или застарјелост (Х. Ласки), или се утврђује да је екстравагантан и неефикасан облик владавине, који треба избјегавати ако је икако могуће (И. Џенингс), или се могућност федерализма са својствима демократије и слободне владавине приписује само вишепартиским системима (К.С. Wheare). У мане му се убрајају: могућност да се у мноштву центара власти медиокритети учврсте више него у унитарној држави, да је скуп и неефикасан, да повећава државни апарат, да је препрека јединству економске, несметаном развоју привреде и друштвених служби (др Миодраг Јовичић).⁴

Бриједност федерализма, насупротив оспораватељима, апсолутизовали су Монтескије, А. Токвил, Прудон и други. Сваки на свој начин у њему је видио могућност да се држава организује на погодан начин који ће омогућити да се испоље све заједнице у основним интересима.

Принцип федерализма је показао бројне противрјечне особине, али и способност у примјени, непрекидно демократско усклађивање интереса дјелова и цјелине, и прилагођавање новим околностима економије технолошких промјена и потребама демократског развоја. Федерацију у основним својствима обликују:

ДЕМОКРАТИЈА, ПЛУРАЛИЗАМ, ДОБРОВОЉНОСТ И РАВНОПРАВНОСТ, РЕПУБЛИКАНИЗАМ.

Стварни федерализам не може опстајати без одређеног ступња и устројства демократије у односима у савезној држави, међу федералним јединицама и у њима самима. Федерације се стварају добровољним споразумом и заснивају на равноправности федералних јединица (државе, кантони, ландови, републике и слично). Општеприхваћено је схватање да је за федерацију најпогоднији републикански облик владавине. Међутим, одскора је и Краљевина Белгија постала трочлана федерација валонске, фламанске и бриселске федералне јединице. Сматра се чак да је она незамислива без монархије, док се краљу приписује улога модератора политичке борбе (Робер Сенел).

Федерализована краљевина само потврђује основну мисао да је свака федерација самосвојна. Тзв. узорне федерације су републике, чак се и изричито тако именују. Федерација по правилу као организација власти не трпи једну недјеливу, непромјенљиву и неприкосновену власт једног суверена. У основном демократском значењу нијесу лако помирљиви: Њ.

⁴ Др Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Савремена администрација, Београд 1973., стр. 36-38.

В. Краљ, Њ. В. Нација и Њ. В. Грађанин. Иако монархисти, односно заступници монархије код нас објашњавају да угледне демократије бива и у монархијама, те да је монархија у њима само формална, традиционална институција, симбол јединствене суверене државе, или фолклорни остатак, у сложеној држави федерацији основни принцип је једнакост грађана и равноправност федералних јединица.

На брдовитом Балкану, гдје су владари најчешће узурпатори власти, диктатори итд., и гдје су вождови, књажеви, краљеви изгоњени или убијани, није баш изгледна, бар за демократске норме, нити поћудна монархијска владавина. У вишенационалној, двонационалној српско-црногорској федерацији и републикама чланицама монархија би вјероватно изазивала суревњивост међу нацијама или поравнавала националне индивидуалности, "преводила" их на једну јединствену нацију или унитарну државу. Отуда није пожељно понављати историју кроз "спољне" увођење монархије у федерацију. Довођење краља, из конкурентских династија, ради рушења постојећег режима може бити тактички пробитачно за опозицију, али показује каквим се све наканама приподобљава монархија. За конкретно-историјске потребе југословенског друштва обнова монархије нема праву и трајну вриједност. Уосталом, грађани Црне Горе референдумом, а Народна скупштина Србије својом одлуком, и обје републике чланице и СР Југославија - својим уставима утврдиле су републиканску владавину.

Формуле државног уређења казују да је *федерација савезна држава, конфедерација савез држава, униитарна је простиа држава*, свака са својим основним обилежјима. По правилу, нема чисте федерације, него су у свакој неминовне "натроне" и конфедерације и унитарне државе. Разложно је да се утврђује колико и како се демократски утврђују и остварују основни циљеви конкретне федерације.

У демократској федерацији *грађанин* је, заједно са *федералним јединицама, изворни субјект федерације*. Они се у пословима савезне државе "састају" у својим вијећима, домовима савезног парламента свако са својим надлежностима, и у заједничком одлучивању. Општа правила и принципи грађанина као политичког субјекта примјењују се и у федерацији. Могу се, међутим, поставити питања: а) Је ли грађанин припадник, поданик и држављанин "своје" националне и савезне државе, или је у комплексним слободама и правима човјека истовремено индивидуа, која има сопствени субјективитет непосредног изражавања, артикулисања и испуњавања својих многоврсних интереса у бројним удружењима, изравног учешћа у вршењу јавних послова и у одлучивању о заједничким интересима. Заправо, прекрива ли државни ауторитет цјелокупни човјеков живот, или се у значењу грађанског друштва грађанин испољава и изван државне сфере, у аутономним организацијама и заједницама; б) Је ли он тзв. апстрактни грађанин, који и у вршењу политичке власти бива посредан, представљан, узурпиран од ефективних вршилаца власти. Да ли ахетипски одсликан грађанин у системима *вишепартијске демократије* извршава своја формална бирачка права тајним гласањем на изборима за представнике које одреде партијска вођства и на које он, када су изабрани, нема никаквог утицаја.

Врлина демократије је да се може смијенити влада која је изабрана, ако не ради "по вољи народа", наравно у контексту конкретних политичких прилика. За демократску федерацију је битно да се грађанин непосредно и свестрано испољава у својим политичким правима и дјелатностима и у својој локалној заједници, и у федералној јединици републици-чланици и у Федерацији.

Федерација сама по себи није какав идеални систем, који намах или непрекидно ствара какво "рајско насеље", него сложена и противрјечна државна заједница, у којој се многи интереси испољавају и договорно усклађују. У њој се системски и институционално-организационо "прописује" одређена процедура о понашању оних који судјелују у одлучивању о заједничким интересима и пословима.

Промјенљив распоред политичких снага и околности је такав да у унутрашњем развоју, у окружењу итд., јесте стално нови изазов за демократско понашање, које води договору и сагласности. Нарочито је у посебном дому федералних јединица, састављеном на паритетном принципу, деликатно како ће се на основу уставних, пословничких итд. овлашћења и обавеза договарати и одлучивати, по правилу, сагласношћу, и усклађивањем са домом грађана у заједничкој надлежности.

У федерацији могу системске, нарочито практичне тешкоће у функционисању наступати услед апсолутизације суверености, као врховне моћи, коју свако настоји да присвоји за себе. Сувереност се из изворног припадања човјеку, грађанину и народу/демосу измјешта у државну свемоћ, која постаје врховничка власт изабраних вођа. Национални врховници бране концепт суверености нације, како би запосјели потпуну власт, а споре сваку сувереност савезне државе. Занимљиво је искуство швајцарске демократије/федерације у којој је апстрактна идејна народне суверености претворена у остварљиве форме народних права.

У препиркама око суверености у СФР Југославији тумачено је да Федерација нема субјективитет у међународним односима, нити овлашћења за заштиту уставног поретка и територијалне цјелокупности земље. Свакако, ни Федерација не може бити апсолутни вршилац суверености, нити је само каква државноправна организација за себе, изван или изнад саставних дјелова, која самовласно моделује односе и усклађује интересе. У њој многи субјекти на основу подјеле надлежности имају право одлучивања, али се не може свести ни на прости сервис или погодбени облик удружених чланица.

III

Највећа развојна искушења јесу у *вишенационалним федерацијама* у којима се националне државе и као федералне јединице, тачније државечланице, понашају као посједници свеколике власти, коју не желе да дијеле са наднационалним органима, само привремено и ограничено допуштају да се одређене функције обављају у њима. Концепт националне државе сам собом води заједничку државу у савез држава, односно у конфедерацију.

На схватању да се у нацији изједначују *демос*, *популус* и *етнос* што је бит демократије, заступа се конфедерација за вишенационалну заједницу, као "највиши демократски облик удруживања једнаких друштвених група у једну цјелину" (Звонко Леротић). Демократија је, по њему, истодобно и нациократија која се ослања на суверену националну државу.⁵ Свођење и подвођење цјелокупног друштва под нацију и изједначење демократије са нациократијом било је теоријско навођење на "право" на независну националну државу, која својом вољом остаје или одбјегава из заједничке државе. Насупрот Леротићу, Војислав Становчић налази да аутентичном федерализму пријети *ојаснос* од *центриализма* и *конфедерализма*, а да концепт националне државе нагриса федерализам. Наиме, нација-држава ако је конципирана као тотална друштвена творевина нужно је аутаркична и ауторитарна заједница, и води конфедерализму.⁶

Југословенско искуство показује да свемоћне националне државе на *национал-етнаистичким* начинима *производње*, "стасале" националне бирократије, заводе неприкосновену власт над својим територијама. Самоурушавање самоуправног социјализма и враћање "у дивљи капитализам", који поприма особине национал-социјализма или посувраћеног национализма, руши истовремено могућност равноправног заједничког вишенационалног живота. Нациократије успостављају *националне економије*, са националним државним капиталима, да би обезбједили материјалну моћ, *национална државна власништва*, да би неограничено располагале средствима, присвајале и прерасподјеливале национални вишак рада и цјелокупну новостворену вриједност, *националне радне снаге* које држе у најамном статусу, *националне партије* да би запосјеле политичку моћ и себе представљале за једину праву, спасоносну и правовјерну националну снагу, националне идеологије / идеологе да би оправдале своју свевласт, националне армије и паравојске да би поставиле страже над својом нацијом и према окружењу. Тако се стварао национални монолит и национални монопол, који је под штитом независне националне државе рушио федеративну Југославију.

Истрајавање на националној држави, или превођење двочлане федерације у унитарну, регионалну итд. државу у име "националног јединства", опире се могућем демократском развоју југословенске федерације. Наиме, национална држава се сматра "природном појавом" и потребом нације. Свака нација заиста тежи својој самосталној и сувереној држави. Она испуњава основне националне интересе за слободним независним развојем. У заједничкој федеративној држави концепт националне државе, пак, застаје на апсолутизацији суверености нације, која неминовно води или у премоћ најбројније нације, или у унитарну државу, или у распад федерације. Идеолог националне државе Михаило Марковић управо тврди да је национална-грађанска држава једини облик модерне државе, који се показао стабилан и способан за живот. Додатак грађанског подзнака за-

⁵ Звонко Леротић, *Начела федерализма и вишенационалне државе*, Глобус, Загреб 1985., стр. 151.

⁶ Војислав Становчић, *Федерализам/конфедерализам*, Универзитетска ријеч, Титоград и Центар за марксистичко образовање "Милун Божовић, Титоград 1986., стр. 223.

мотава основно обиљежје да је она национална држава. Јер, како објашњава академик Марковић, државу ствара критична маса једне нације заједно са мањинама и појединцима друкчијег етничког поријекла.⁷ Таква држава је једнонационална, и нацији, што је довитљиво "откриће", припадају сви грађани државе без обзира на "своје етничко порекло". Сви грађани једне државе, значи, постају припадници нације чије име носи?! Једноставнији начин да се потре свака национална индивидуалност, односно да се призна само национална припадност најбројније или водеће нације, до сада није нађен у историји.

Практична изведба поменутог принципа националне државе нуди се кроз *йреуређење српско-црногорске федерације* у регионалну државу или у јединственој државу са развијеном политичко-територијалном аутономијом.

У "избору" између унитарног и асиметрично-државног уређења, и регионалне државе др Миодраг Јовичић се одређује за *регионалну државу*, која је између унитарне државе и федерације. Он полази од тога да су Србија и Црна Гора двије српске земље, које су се ујединиле, да "постојећа држава више није вишенационална" и да "никаква федерација није потребна".⁸ Од "Пледија за праву југословенску федерацију" (1988. године) у коме сматра да Југославија, ондашња, "мора бити федерација"⁹ академик Јовичић је доспио до регионалне државе. Унитарно и асиметрично уређење није прихватљиво из психолошких разлога. Заједничка држава Србије и Црне Горе би се "једноставно реорганизовала" у 12-13 региона, гдје би *Црна Гора* била *йосебан регион*.¹⁰

Јединствена држава са развијеном политичко-територијалном аутономијом, коју заступа др Павле Николић, у ствари је заједничка држава Србије и Црне Горе (касније и осталих српских земаља), која би била састављена од већег броја (7 до 11) провинција. (*Црна Гора* би била *једна йпровинција*). У јединственој држави би се постигло "истинско уједињење" "једног и истог народа" у *замјену за двочлану федерацију*, која води конфедерацији. У њој би провинције имале аутономност већу од локалне самоуправе, а мању од федералне јединице. По мишљењу др Николића, за јединство српског народа није прикладан "чак ни прави, аутентички федерализам... за заједнички живот." У њему се, подсјећа, обезбјеђује интеграција уз очување интегритета оних који се удружују, што је непотребно Србији и Црној Гори, пошто се тежи стварању "јединствене државности целокупног српског народа у јединственој држави".¹¹

⁷ Михаило Марковић, *Узроци разбијања Југославије*, Социолошки преглед, 2, Београд 1994., стр. 205-213.

⁸ Миодраг Јовичић, *Слабост йосйојеће федерације и йредлози за боље уређење српско-црногорске заједнице, Савезна Рейублика Југославија као двочлана федерација*, Црногорска академија наука и умјетности, Подгорица 1995., стр. 214.

⁹ Миодраг Јовичић, *Пушеви и сйранйуишце југословенске усйивносйи*, Научна књига, Београд 1988., стр. 128.

¹⁰ Миодраг Јовичић, *Слабост йосйојеће федерације...*, исто, стр. 215.

¹¹ Академик проф. др Павле Николић, *Од квази федерације до јединствене државе*, Савезна Република Југославија као двочлана федерација, исто, стр. 226, 224, 227, 230.

Оба схватања потиру црногорску националну и државну самобитност. Отклон могуће демократске федерације, зарад јединствене српске државе уређене на унитаран начин кроз децентрализоване административне регионе/провинције, супротан је савременим демократским процесима.

Исту идеју и *пошребу српског јединства* др Слободан Самарџић "задовољава" кроз федерацију. За њега је, осим садашњег одређења већине странака у Црној Гори за одређену амосталност, и историјског разлога о државној посебности Србије и Црне Горе, залагање за демократско и рационално уређење државе кроз федерацију битно и због тога да ће "под своје окриље окупити све српске земље", прије свега Републику Српску и Републику Српску Крајину. Федеративна перспектива заједничке државе, потврђује Самарџић.¹²

"Нови ујединитељи", пребирају и по тренутним околностима, распоредима политичких снага итд. које ће варијанте државног уређења нудити за српско национално јединство. Можда је само језичка омашка, али се демократско уређење поставља у погодбеном смислу. Наиме, *ако српска национална држава треба да буде демократски уређена* (подвлачење моје - Д.И.) примјена федеративног начела доприноси демократском облику. Може се претпоставити да аутор одиста сматра да је демократско уређење потребно, али синтагма "српска национална држава" наводи на закључак да и он пориче националну индивидуалност Црногораца, и да концепт националне државе чини основом федерације. Свако национално питање се може рјешавати и задовољавати једино на демократски начин.

IV

Федерална демократија или демократска федерација су у општем вредносном систему демократије. Како ће се она институционално, организационо, функционално, процесуално итд. испуњавати - зависи од многих околности. Битно је да се у свакој конкретной федерацији настоји да се демократски одлучује и дјелује. Нове потребе плуралистичких друштава поготову у федерацијама откривају нове могућности *партијерског договорног понашања*.

Општепримјенљиви демократски изборни процес доноси свакојаке обрте. У изборима је могуће да се односи већине и мањине преокрећу, односно да ранија мањина постане већина. Могуће је, међутим, да одређена мањина нпр. националне групе, што је битно за вишенационалну федерацију, буду вјечито у мањинском статусу, без изгледа да задобију власт, учествују у власти или врше битан утицај на њу, па и да испуњавају своја елементарна права. За врлину стварне демократије па и федералне све више се отуда сматра да је нужно да све групе учествују или утичу на политичке одлуке бар сразмјерно својој бројчаној снази. Демократија се поима као збир већине и мањине (Г. Сатори). Наравно, у друштвеним про-

¹² Слободан Самарџић, *Легијимносћ нове федерације?*, Симпозијум "Дилеме и перспективе у развоју организације власти СР Југославије", Удружење за политичке науке Србије и Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд мај 1994. год.

цесима и у политичком животу само збирање није поуздано да се задовоље све друштвене групе и све потребе, мада само признавања права свим групама води ка демократском понашању.

Концепт *консоцијалне/консенсуалне демократије* по А. Лијпхарту обухвата: прво, усмјерност на широке коалиције партија на власти; друго, подјелу власти на познато тројство (законодавна, извршна, судска); треће, дводомност и представништво мањина; четврто/пето, вишепартијски и мултидимензионални систем структурисан по економским, социјалним, националним, вјерским итд. основама; шесто, пропорционални изборни систем; седмо, територијални и нетериторијални федерализам и децентрализација; осмо, писани устав са правом вета мањина.¹³

За Маркса је управо демократија била ријешена загонетка устава.

Мањине по Роберту Далу, треба да имају повјерење да колективна одлука неће битно угрозити основне елементе њиховог начина живота, нпр. у области религије, језика, економске сигурности.

Основна одлика демократије: у одређеним конкретно-историјским околностима воља већине може бити претворена у насиље над мањином, иако је у развоју друштва *мањина тиранисала већину* кроз владавину елита и апарат власти. Идеална демократија сама по себи, како примјећује и Жак Барзан ("Теорема демократије"), не доводи до добра и правде, односно до слободе, једнакости и народне суверености.

Формално-демократски избори су вољом већине довели на власт Хитлера у Њемачкој и до диктатуре. Скоро стопостотно учешће и гласање за народну власт у социјалистичким земљама само је потврђивало "вољу народа". Плебисцит/референдуми су вољом већине становништва отцијелили Словенију, Хрватску и Македонију из Југославије. *Народни референдуми* по националним заједницама су већином гласова у Босни и Херцеговини прокламовали јединствену државу или посебне националне државе. Одговарајући изборни системи доводе на власт партије које су фактички добиле знатно испод половине гласова бирачког тијела (нпр. у Србији и у Хрватској). Захтјеви за Уставотворну скупштину у опредјељивању за преуређење СР Југославије на основу демократског правила: један грађанин - један глас практично намеће вољу веће републике-чланице мањој републици-чланици.

Демократија је тиме употријебљена за фактичку надмоћ одређених политичких група, политичких партија или националних скупина, које заводе своју власт.

Демократске процесе у федерацији увелико стјешњава *партиократија*. У једнопартијским системима она је очигледна. Међутим, и у званично вишепартијској парламентарној демократији је могуће да једна партија завлада, или да се смјењују двије партије скоро истовјетног карактера, или да одговарајуће коалиције "вјечито" владају.

Јесте демократски "признато" да се тако осваја власт, али се цјелокупни процес одлучивања пропушта кроз партијску машину, у којој вођсто

¹³ Arend Lijphart, *Democracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven 1984. године

или лидер партије предодређује све одлуке. У парламенту се само изгласава оно што је претходно већ утврђено у партијском апарату. Јавно мњење, грађани, чланови партије итд. само су посматрачи, а посланици извршиоци обреда гласања. Партократијом се федерализам преобраћа у партијски централизам.

Федерација у суштини није само уставно-политичка структура, него и политичка философија. У свакој федерацији је за несметан развој дјелова и цјелине нужна демократија. Међутим, нијесу исти квалитети и односи у тзв. *јакобинској* и тзв. *консензуалној* или *федералној демократији*. Е. Кац објашњава да јакобинска демократија концептуализује грађанина и вољу народа кроз *високоцентрализоване државне институције*. Она је антиплуралистичка, пошто напада друга друштва или идентификације, као што су етничка припадност, религија, економски интереси и регионалне везе. Јакобинска демократија је погодна хомогеним друштвима, као што су Јапан или Мађарска. Федерална демократија, пак, концептуализује улогу појединца као грађанина, али само као један аспект његове личности. Држава је такође само једно удружење међу многима, али оно које "надсвојује" и чини оквир за бројне асоцијације.¹⁴

Рјешење могућих сукоба појединца и државе управо је у федерализму, које Даниел Ј. Елазар зове "self-rule", "shared rule". Америчка традиција и Устав омогућују да се партнерством помире и подмире сви интереси на америчкој сцени. Одлуке федералног система су у "... способности да се развију и одрже механизми витални за трајно одржавање јединствене комбинације моћи владе, политичке флексибилности и индивидуалне слободе".¹⁵ И по Кацу, плуралистичка структура федерације начелно даје погодности да се у споју са демократијом испуњавају интереси појединаца, друштвених група, федералних јединица и читаве заједнице.¹⁶ Наравно, у свакој федерацији се на особен начин испуњавају интереси и дјеловање грађана и њихових асоцијација, федералних јединица и заједничке државе.

И за федералну демократију је потпуно примјенљива мисао Франсиса Фукујаме, пророка "краја историје", да *човјекова чежња за самоидентификацијом* представља карикатуру која недостаје између капитализма и демократије. И савремена сложена друштва, нарочито економија, налажу извјесну децентрализацију управљања и учешће многих субјеката у одлучивању.

Федерализам и демократија се разумијевају и као начела *контроле власти*, у политичким заједницама које полазе од различитости и равноправности. Смисао је да се успоставља склад равноправности појединачних грађана са равноправношћу федералних јединица, па се говори о *демократској контроли федерализоване политичке власти* и о *федералистичкој контроли демократије*.

¹⁴ Ellis Katz, *Pluralism and federalism in the United States*, American and Yugoslav Views on the 1990's Belgrade 1990., str. 6.

¹⁵ Daniel J. Elazar, *American Federalism*, a View From the States, Third edition, Harper and Row, Publishers, New York 1984.

¹⁶ Ellis Katz. исто.

У федерацији заснованој на начелима индивидуалистичке либералне демократије, нпр. у Канади и САД, федерализам служи да "окупи, зближи различите групе и да превлада партикуларистичке лојалитете". Демократија је у њима основни, а федерализам корективни принцип контроле власти (*верџикални check-and-balance*).

У Швајцарској федерацији, заснованој на строго кантоналном идентитету и демократској интеграцији са очувањем језичких и вјерских разлика, изграђује се децентрализована, комунална и кантонална лојалност. У њој је *федерализам структурни принцип демократије*.

Супстативна легитимацијска формула швајцарског федералног система, тумачи др Лидија Баста, управо је и у томе што мири федерализам и демократију, и истовремено их разумије и примјењује као међусобно суштински повезане. Комунални карактер швајцарске политичке заједнице се не изједначава са начелом владавине већине и политичком једнакошћу појединаца као грађана у гласачким правима, него обухвата, према Лицнеру, комбинацију федерализма и демократије у којој се разрјешавају могуће напетости и сукоби већине и мањине. У њој је *партиципативна демократија* структурни федералистички елемент, у тежњи да се што је могуће више постигне консензус, у врсти конкордатске демократије, али се одлуке доносе већином, осим у стварима за које је предвиђена сагласност.¹⁷

У врсти уговорне демократије, како је још називају, која се примјењује у швајцарској федерацији, могу се налазити поводи и побуде за одговарајућу политичку културу стрпљивог, толерантног и компромисног договарања свих субјеката у процесу одлучивања о заједничком пословима.

За Југословене доскора навикнуте "да самоуправљају у/о свему" није непознато и како се *непосредно-демократски одлучује*. Пошто је самоупушавањем самоуправљања ишчишћен сваки траг и назив самоодлучивања, биће тежно поново почињати основне облике партиципације запослених у одлучивању у предузећима и грађана у власти, макар кроз локалну самоуправу. Но, није наодмет бар да се подсети како се ради у угледним федерацијама.

Швајцарска демократија је позната/призната по сталној примјени *референдума*. За непуних сто година донијето је преко 900 савезних аката референдумом. *Народном иницијативом* се покреће измјена Устава, а свака измјена се износи на референдум. Непосредна демократија доприноси уједначавању система вриједности, и, како оцјењује др Вучина Васовић, јачању јединства земље, утиче на смањење моћи политичких партија и институција власти, доводи до веће одговорности грађана у процесу политичког одлучивања. За швајцарску демократску федерацију је значајно да је у споју непосредне демократије са традиционалним земаљским скупштинама и кантонима нашла погодне облике у којима се сабирају, и у условима нужне централизације, воља народа и сувереност кантона са влашћу савезне државе. И у САД, са представничким и предсједничким

¹⁷ Лидија Р. Басти, *Мањина и легијимитет савезне државе*, Федерализам и проблем мањина у вишестранним заједницама, зборник, Институт за европске студије, Београд 1995., стр. 31-33.

системом, развијени су одређени облици *локалне самоуправе и нејосредне демократије*. Постоје обавезни референдум за промјену Устава, право народне иницијативе за промјену Устава и за доношење закона, а у многим општинама зборови бирача, те ограничена партиципација у сфери рада. Амерички систем по својим својствима, како закључује др Вучина Васовић, више је "кооперативни, него дуални, подељени, балансирани или унитарни федерализам."¹⁸

На искуству америчког друштва истакнути политиколог Даниел Бел поставља захтјев за повратак *цивилном друшћу*", на обим друштвеног живота којим се може управљати", на значај добровољних удружења цркава и заједница. За будућност америчког федерализма Д. Елазар прижељкује веће и мање кругове утицаја, умјесто пирамиде моћи, партнерство у замјену за хијерархију и централизацију.¹⁹

У сложеним друштвима, какво јеста федерација, велика је потреба да се зна *управљати конфликтима* и да се они умију рјешавати. У многим противрјечним интересима, који објективно постоје, разумно је да се они несметано испоље, да се политички артикулишу и да се на јаван начин демократским средствима разрјешавају.

Политици се приписује *умијеће моћуће*. Она се управо у својој вјештини испољава у способности да *демократски разрјешава сукобе*. Швајцарско искуство учи да се ствари које могу да разбукте кантоналне конфликте или да омразе етничке, језичке, вјерске заједнице не "стављају на добош", него се примирују и толеранто расправљају. У вишенационалном, вишевјерском итд. југословенском друштву, са свакаквим оскудицама и економским неједнакостима, које могу попримити национални одјек, свакако ваља пронаћи погодне начине да се *конфликтни интереси* спознају, демократским правилима игре обзнајују и колико је могуће усклађују. Одговарајућа *институционализација конфликта*, са предвиђеним поступком и начином испољавања и усаглашавања, допринијела би да се отклони "дивља", насумична или разарајућа сила конфликта. Можда би се ваљало присјетити изврсног познаваоца друштвене природе конфликта Л. Козиера, који упозорава на реалистичке и нереалистичке конфликте, и улогу идеологије у индоктринацији и манипулацији друштвеним групама у сукобу и њиховим интересима. Јер, супротстављени интереси могу бити смирени, на задовољавајући начин за групе у сукобу усклађени, или изопштени до разлаза у преговорима или до истребљења.

У демократској федерацији је упутно да се грађани као политички субјекти непосредно и удружени у својим интересним групама, политичким партијама, слободним удружењима итд. искажу и у рјешавању сукоба. Политичке партије не би смјеле да се потпуно занесу јединим циљем: да освоје и одрже власт свим средствима, него да прије свега опште добро буде у средишту сваке политичке борбе. Ни тржиште ни политички живот не би смјели да буду бојна поља на којима се не преза ни од каквих радњи

¹⁸ Вучина Васовић, *Савремени политички системи*, Научна књига, Београд 1987., стр. 141-142, 119, 93.

¹⁹ Даниел Ј. Елазар, исто.

да се постигне циљ, него "простори" на којима се маркетингом и вјештиним преговарања долази до жељених резултата.

V

Демократија је "прошла" од првобитног изворног значења владавине народа до сваковрсних употреба у савременим друштвима. За њу се користе свакаква имена: од охлократије, демократуре и демархије до демократије без народа. У анализи новијих процеса и промјена у најразвијенијим друштвима Морис Диверже налази настајање система тзв. *технодемократије*, у којем управља олигархија, у којој знатног удјела имају стручњаци, администратори, научници, а повезана је с државом као средством доминације над грађанством. У технодемократији, технички стручњаци учествују у доношењу одлука напореда са представницима државе, народним представницима и са власницима капитала. Најављује се да ће Веберову рационалну бирократију, која је неминовно и непрекидно у успону, замијенити нови типови нерационалног управљања, који ће разорити пирамидалну структуру и хијерархију. Према Ворену Бенису, у супериндустријском друштву основни начин и чинилац развоја постаје привременост задатака и организовања. Наступа *адхокраијија*, која, по Алвину Тофлеру, намјесто трајности доноси привременост, сталну покретљивост, спремност на ризике, новаторство, трагање за избором.

За развој демократског федерализма отварају се нове могућности управо у свеобухватним промјенама које носи зачето информатичко друштво. Југословенска федерација ће још задуго бити у контексту индустријског, па и прединдустријског, чак и "предлогичног" друштва, али ће силом прилика бити "увучена" и у "вратоломне" процесе свеопште информатизације свијета.

Може се наслутити, и надати, да ће и Југославија ступити у "врлог" преласка из друштва масовне производње/потрошње/културе/ медија у друштво *размасовљења* цјелокупног живота кроз информатичке технологије. Наступа *произво-ирошачка цивилизација*, у којој се мале серије, производња по наруџбини, за познатог кушца, без шкарта и залиха у "електронској кућици", у свом дому, са "електроником предграђа", без губљења времена у некорисном путовању на посао/с посла, без скупог транспорта,²⁰ мегалополиса, увелико некрополиса, са свјетским берзама као глобалним тржиштима, у компјутерским мрежама, на којима се дневно обрну хиљаде миљарди долара, са транснационализованом производњом, свјетским наднационалним организацијама итд. - задовољавају све разноврсније и сложеније потребе људи и заједница. У процесу производње роба и услуга све више се, напореда са живим људским радом, који је по теорији радне вриједности, и Марксовом тумачењу вишка вриједности, једини творац новостворене вриједности, - непосредно учествује "бесплатни рад" технике, радна снага технологије. Информација као роба за све робе примјењује се у свим радним операцијама и у доношењу одлука. Ин-

²⁰ Алвин Тофлер, *Трећи талас*, исто I, стр. 182-193, II, стр. 39-65...

теграција нових технологија, развој мултимедија (заједно слика, звук, текст, графика), сабијање "свезнања" у компакт диск, свестрана примјена електронских помагала у свакодневном животу обасипају људске заједнице.

У истраживању промјена у савременом техно-економском животу А. Тофлер је установио да традиционалне бирократије у предузећима, карактеристичне за индустријски тип производње, не могу одговорити на изазове и могућности тржишта у 21. вијеку. Савременим развојним потребама производње коју покреће знање (информација, комуникација, и технологија) одговара промјена *са хијерархијске на нехијерархијску ситруктуру*, од организације која функционише као машина ка флексибилној организацији, као што су и производне технологије, у којима се индивидуализују производне јединице, маркетинг итд. - највиши пословодни врх усмјерује на што потпуније испуњавање потреба купца. Настајућа *транспродуктивна друштва* својим технолошким развојем упућују да је вертикалност, доминантност, па и концепција подијељености и надређености замјењива са удруживањем, сарадњом, хоризонталном повезаношћу. Из логике информатичке револуције се предвиђа да ће нове технологије умјесто круте хијерархије постати прилагодљиве, флексибилне и усклађене с јурећим свијетом двадесет првог вијека.

Могуће је да ће све потпунија *информатизација друштва* створити погодности да ће сваки грађанин бити "оборужан" с довољно података, прикључен на компјутерску мрежу, да притиском на дугме" учествује у одлучивању о значајним потребама свог насеља, своје локалне заједнице, федералне јединице и заједничке државе. Можда никаква техника не може замијенити непосредно окупљање и договарање људи, али ће врста народног референдума по потреби бити обављана управо на "технички начин". Предвидљиве манипулације ваљда неће бити веће и чешће него што су примјењиване у класичном гласачком поступку. *Демократска контрола* свих носилаца власти је прилика и поступак да свако одговорно обавља свој посао, или ће бити наружен и најурен.

За демократске процесе договарања и одлучивања у федерацији особито је значајна *"умјетност преговарања"*. Она је корисна у сваком послу два или више партнера. Зачета и развијена у пословном свијету све више обухвата све потребе појединаца, друштвених група и заједнице. За све субјекте у федерацији јесте "обавезно правило" да се преговара. Три општа услова за успјешне преговоре важе у федерацији: а) да се има око чега договарати, б) да се спремно на компромисе, и ц) да постоји повјерење међу преговарачима (Герард И. Ниеренберг).²¹

Умјетност и умјешност демократског преговарања супротна је балканском нагону варања. Преговарање је процес понашања и "више од игре", у којој се надмеће, а не подмеће, у којој се такмичи за заједнички успјех, а не ратује до уништења противника. Смисао није у сукобу, него у сарадњи која свима доноси корист. Нобеловци Неш, Харш и Зелтен су кроз теорију игре приказали да добијају само они партнери који се придржавају правила, а сви губе кад варају.

21. Герард И. Ниеренберг, *Умјетност преговарања*, НИП "Привредни преглед", Београд 1991., стр. 22-29.

Prof. dr Dušan Ičević

DEMOCRATIC FEDERATION

Summary

In democratic federation the basic decision making rights of the citizens and their communities deciding about social affairs and the form of governmental structure where equal partners become associated in joint interest are directly connected. At the same time "tension relations" between democratic rights and regulations for citizens to vote administrative bodies who make decisions through majority vote, and majority structure and agreed decisions in federal units in the federal state.

In the change of contemporary world, increasing market universality and economy entirety, particularly global information of society, the familiar patterns of democracy and federalism "have been tested". The basic principles of federation: democracy, plurality, willingness and equality and republicanism, gain new values.

In federal democracy there is a tendency to fulfil the interests of all basic social groups, which will not get into the status of minority deprived of the rights.

Participation, consociative and consensual democracy has been developed with mutual understanding of subjects involved in political decision.

In participants pluralism in negotiating common business and interests of federation, it is not only the governmental constitutional form of structure, but also the complex community, where many interests and subjects exist. Willingness and equality are criteria of the structure of each federation.

The author strongly supports the "Art of negotiation" in realizing the basic values and functions of democratic federation and applying new informatics means in decision-making.