

Касим Трнка, Сарајево

ЈУГОСЛАВИЈА ИЗМЕЂУ ФЕДЕРАЦИЈЕ И КОНФЕДЕРАЦИЈЕ

Југословенска идеја, укључујући и захтјеве за стварањем државно-правне заједнице на тој основи, утемељивала се и постојала је реална опција у зависности од развоја два битна, међусобно условљавана процеса, Ради се о успостављању буржоаског начина производње и грађанског друштва из чега је резултирало и оформљавање нација у модерном смислу те ријечи. Ови основни процеси који су се код нас почели снажније осјећати у другој половини прошлог вијека, у уској су вези и са низом других елемената који су подстицали чвршће повезивање на овом простору. Вјековни заједнички живот, етничка, културна и језичка блискост, уз националноослободилачке тежње давале су додатну снагу југословенској идеји. Евидентне посебности и разлике утицале су на појаву различитих концепција и модификација ове идеје, али је — као што историја показује — она имала довољно унутрашње снаге и оправдања за свој опстанак.

У развијенијим грађанским друштвима процес стварања великих тржишта и несметане циркулације капитала и рада много раније се изразио у стварању јаким националних држава. Тамо гдје је постојала вишенационална структура, друге етничке, традиционалне, регионалне или друге посебности и разлике, федерација је настајала као државно-правна, политичка и друштвена заједница погодна да изрази, његује и усклађује посебне и заједничке интересе. Основни фактори стабилности таквих заједница заснивају се на спознаји и примјени универзалног принципа да се привредни просперитет може обезбјеђивати економском мотивацијом и слободом предузетништва свих субјеката и успостављањем демократских политичких односа који се заснивају на гарантовању и проширивању људских слобода и права и на конкуренцији различитих политичких идеја и програма. На

тим основама су настајали и савези држава, који су најчешће и у краћим раздобљима прерастали у федеративне државе. У федеративним заједницама ти исти интереси су спонтано доприносили повећавању кохезије и укупне стабилности таквих сложених заједница.

Историјско искуство потврђује да су федеративне заједнице које се нису ослањале на овакве интеграционе процесе запале у озбиљне тешкоће и кризе. То се односи на федерације које су настајале у социјалистичким револуцијама или под њиховим утицајем. Социјалистичке револуције су својински и политички плурализам идентификовале са капиталистичким системом против кога су се бориле. Одбациле су или битно редуцирале дјеловање економских законитости настојећи да у њихову функцију остваре интервенцијом субјективног фактора у облику свемоћне и централизоване државе и једнопартијског политичког система. Дошло је до дисконтинуитета и у остваривању одређених цивилизацијских достигнућа без којих се није могло развијати ни социјалистичко друштво. То се, нарочито, односи на занемаривање улоге човјека као појединца и индивидуалних слобода и права и на фаворизовање колективитета, моћи и ауторитета неограничене власти државе и једине владајуће партије. Принципима колективитета и репресије стварана је илузија безконфликтне заједнице и стабилности друштва. Реалне разлике, посебности, па и конфликти, тиме нису били мањи. Напротив, они су се заоштравали да би, у савременим условима дубоке кризе тих модела социјализма, у експлозији незадовољства, довели до најдубљих промјена у тим земљама. Разарање федеративног уређења заснованог на овим елементима логичан је продукт немоћи тог система да одговори на два битна изазова — обезбјеђивање стабилног материјалног развоја и демократских друштвених односа. Дезинтеграционе тенденције су се манифестовале у екстремном национализму и реваншизму пријетећи и самом опстанку тих федерација у досадашњем облику.

стицајем историјских околности, прва југословенска државно-правна заједница успостављена је у облику унитарне државе. Унитаристичка и хегемонистичка политичка и државна структура доима се као историјски инцидент и насиље над фактичтегом вишенационалне, вишеконфесионалне и мултикултурне заједнице која је остала прикраћена у остваривању очекиваних предности заједничке државе.

Изневјерена очекивања и крајње неповољна социјално-економска и политичка кретања у таквом режиму сами по себи представљали су довољан разлог за његово рушење и за успостављање заједничке државе на битно другачијим основама израженим, првенствено, у федеративној структури и националној равноправности. Неоспорна је историјска заслуга Комунистичке партије Југославије у критици постојећег политичког и држав-

ног уређења, у пројектовању новог и у мобилизацији свих прогресивних и патриотских снага на његовом остваривању.

Концепцијски оформљен у предратном периоду, југословенски федерализам се почео остваривати од првих дана ослободилачког рата и социјалистичке револуције. Федерација је настајала деволутивним путем, демократским конституисањем локалних и виших органа потпуно нове структуре и организације народне власти. Федералне јединице су се оформљавале на принципима националне суверености и равноправности кроз изворно право на самоорганизацију, не само у погледу изградње органа власти, него и у организовању и функционисању војне организације.

Одлукама другог засједања АВНОЈ-а, на легитиман начин, уставно-правно је довршена федеративна друштвена и државна организација Југославије. Федеративна структура се заснива на изворном суверенитету, равноправности и праву на самоопредјељење до отцјељења народа и изричито побројаних федералних јединица. Демократска конституција нове државне организације остваривана је, не само начином формирања и функционисања органа нове власти, него и изричитим гарантовањем широког корпуса грађанских и политичких слобода и права од стране највиших органа те власти.

Демократски садржаји и начин настанка југословенске федерације дају јој специфична обиљежја у односу на друге социјалистичке федерације. Домашај и утицај свих компоненти на каснији развој југословенског федерализма био је веома неуједначан и често занемариван.

Развој југословенског федерализма након завршетка другог свјетског рата текао је доста неуједначено и имао дуже периоде наглашене централизације и краће периоде децентрализације. Тешко је изводити неке генералне закључке о општим тенденцијама које су опредјељивале такав развој јер је он зависио и од низа околности, почевши од степена материјалног, културног и укупног друштвеног развоја, до односа социјално-политичких снага и међународних услова и окружења. Имајући све то у виду, ипак се може оцијенити да се у основи радило о сукобу и међусобном искључивању супротстављених концепција федерализма иза чега стоје и одговарајуће националне и политичке снаге. Ради се, у ствари, о различитим концепцијама укупног друштвеног развоја, у чему је питање карактера федерације и односа у њој консеквентно извођен дио укупне цјелине.

Етатистичко-догматска концепција полази од државног власништва над укупним друштвеним капиталом, од његове централизације и административне редистрибуције. У дужем периоду такав систем је водио високом степену концентрације економске и политичке моћи у савезним партијско-државним органима. да би се током 70-тих и 80-тих година извршила његова

деконцентрација до нивоа републичких нациократија које нису биле ништа мање етатистичке и биократизирани. Друштвена кохезија се остварује дјеловањем једнопартијског система и његових трансмисија, односно увећавањем компетенција државних и квази-државних органа. У овој концепцији, у начелу, нема мјеста дјеловању економских законитости, конкуренцији предузетништва и различитим политичким опцијама.

Супротна концепција развоја је полазила од тога да се ни социјалистичко друштво не може развијати без дјеловања економских законитости, без иницијативе и мотивације појединца и колективитета. На тој основи су се консеквентно развили схватање и пракса плурализације социјалистичког друштва и његове компатибилности са својинским плурализмом и вишепартијским системом. У нашим условима, у теоријском и фактичком смислу, ова концепција је заснована увођењем и развојем самоуправљања.

Самоуправљање је несумњиво подстакло процесе децентрализације и демократизације. Привредном реформом 1945. требало је да се створе системски услови за дјеловање економских законитости, за укључивање у свјетско тржиште и савремене токове научно-технолошког развоја. Тада су већ били створени услови и за политичку плурализацију друштва. На том таласу демократизације стекли су се политички услови за редефиницију националних односа и промјену односа у федерацији који су били успостављени у периоду етатистичко-централистичке доминације.

Снаге које су пружале отпор демократизацији и реформама успјеле су да у кратком периоду елиминишу стварне резултате реформских промјена. Међунационални конфликти и тензије, који су највећим дијелом проузроковани етатистичком централизацијом и прерасподјелом националног дохотка, у периоду демократизације друштвених односа, транспоновали су се у снажне захтјеве за рјешавање националног питања на битно другачијим односима. Они су уставно-правно изражени у познатим принципима амандмана на Устав СФРЈ из 1971, који су експлицитно изражени и у првом поглављу Основних начела Устава СФРЈ из 1974. године.

Нова концепција тзв. кооперативног федерализма, која је укључила и неке конфедеративне елементе, учврстила је самосталнију позицију република и покрајина, отворила могућности за успостављање равноправнијих међунационалних односа и у знатној мјери је деструирала снажне центре економске и политичке моћи на федералном нивоу. Ове промјене на државно-институционалном нивоу нису, међутим, биле ослоњене и укомпоноване у потпуније реформе економског система, развојног концепта и демократских политичких односа и система. Напротив, процеси демократизације и промјена у том правцу били су заустављени крајем 60-их година. Тада инаугурисани систем слобод-

дног удруженог рада, који несумњиво има демократске и ослободилачке потенције, у смислу рационалности и економске ефикасности показао се неуспјешним.

Очекивања да ће удружени рад одиграти интегративну улогу показала су се неоправданим. Без дјеловања тржишта, конкуренције и економских законитости и уз договорну економију и волунтаризам, атомизирање друштвеног капитала, рада и свих других фактора репродукције, цјелокупан удружени рад лако је постајао предметом етатистичке манипулације. Позивајући се на легитимацију заштите националних интереса, децентрализовани етализам је одлучујуће утицао на токове привредног и друштвеног живота.

Једнопартијски систем се деградирао на међусобно конфронтране националне партије које и даље нису толерисале никакву легалну политичку опозицију. Тако је Савез комуниста, умјесто фактора политичке кохезије југословенског друштва, постао генератор његове дезинтеграције.

Дуготрајна и дубока структурална и системска криза југословенског друштва, уз низ деструктивних и тешких посљедица, открила је и своје узроке и тиме указала на правце њеног превазилажења. Интегралне реформе економског и политичког система једино могу дати очекиване резултате. Прихватање свјетских мјерила економске успјешности, ефективно остваривање свих цивилизацијских достигнућа у области људских слобода и права и дјеловања савремене социјалне и правне државе и политички систем заснован на вишестраначкој демократији, обезбјеђују услове за дугорочнији стабилнији материјални и друштвени развој југословенског друштва.

И поред дуготрајности кризе, споро је сазријевало увјерење о непходности дубоких промјена у економском и политичком систему. Умјесто тога су се конституисали различити национални програми који су својом једностраношћу, искључивошћу и конфронтацијама рушили све факторе повезивања и интеграције југословенске друштвене и државне заједнице. Национални програми, било да се, у складу са својим интересима, залажу за унитаризам или централизовану федерацију, било да заговарају дезинтеграцију и конфедеративне односе објективно угрожавају кохезију и стабилност југословенског друштва за које је федеративно државно и друштвено уређење најпогодније да изрази његове интересе и природу.

Супротстављање национални програма дошло је до изражаја на свим битним питањима уставно-правног уређивања односа у федерацији. То се нарочито потенцирало на сљедећим питањима:

1. Покретање расправа у научним и политичким круговима да је право народа на самоопредјељење до отцјепљења историјски постојало, али да је ступањем у југословенску државну

заједницу конзумирано и исцрпљено, нужно је изазвало реакцију у уставном и фактичком учвршћивању државности и суверенитета република. Одривање права на самоопредјелјење дозвољава могућност да један или мањи број народа може непрекидно бити у позицији да му се намећу рјешења која не желе, укључујући и примјену репресивних средстава према њима. Бранећи се од таквих могућих консеквенци, они се залажу за конфедеративна рјешења. Тако, заговорници јединства Југославије на овим основама објективно доприносе конфедерализацији. Стварном јединству се много више доприноси експлицитним признавањем тога права и утврђивањем легитимног демократског поступка за његову реализацију.

2. Са становишта стварног јачања међусобног повјерења, заједничтва и јединства Југославије контрапродуктивна је и теза о изворном суверенитету федерације и дериватној суверености народа, односно република као држава-чланица. Она је супротна, не само теоријском појму федерације, него и деволутивном настанку наше савезне државе. Ова теза се никако не може доводити у везу са легитимним захтјевом да у оквиру заједничких, Уставом СФРЈ утврђених интереса, федерација мора располагати ефикасним средствима за њихово остваривање. Као реакција на ову тезу, измјена Устава СР Словеније довела је до једностраног придржавања неких компетенција у оквиру суверенитета републике, иако су оне утврђене као заједнички интерес. Инсистирање на изворном суверенитету федерације одговара једном националном програму, да би други, супротстављајући му се, отишао у конфедеративна рјешења.

3. Инсистирање у расправама о уставним промјенама да се у конституисању савезних органа (осим федералног дома Скупштине СФРЈ) примијени принцип „један човјек — један глас“ оцијењен је као захтјев за мајоризацијом у одлучивању о питањима од заједничког интереса, односно као рјешење које одговара једном националном програму. Сматрајући да су тиме угрожени, други су постајали још одлучнији у инсистирању на паритетном принципу у формирању савезних органа.

4. Исти односи се успостављају и кад је у питању начин одлучивања у федералном дому Скупштине СФРЈ. Поларизација се успоставља, с једне стране, за укидање или крајње рестриktivну примјену консензуса, до апсолутизације тога принципа, с друге стране.

5. У расправама о уставним промјенама поларизовала су се становишта и у погледу утврђивања компетенција федерације. Они који полазе од схватања да стабилност и јединство земље зависе од положаја и овлаштења савезних органа инсистирају на проширивању њихових компетенција, нарочито у погледу интервенција државе у привреди и репресивних функција система. Супротна становишта показују одбојност према било каквом про-

ширивању надлежности федерације најављујући да ће се залагати за редуцирање и постојећих Уставом утврђених компетенција федерације.

6. Један од темељних принципа југословенског федерализма је: да народи и народности своја суверена права остварују у социјалистичким републикама и у одговарајућој мјери и у аутономним покрајинама. Уставима свих република је утврђено који народи и народности који у њима живе у тим републикама остварују своја суверена права. Ставовима државних и других органа у појединим републикама да ће се понашати као „матична“ држава „свога“ народа и да ће се залагати за права и интересе дјелова тога народа који живе у другим републикама директно се доводе у питање, не само суверенитет тих република, него и основни принципи на којима се заснива југословенски федерализам.

Исти контекст има и залагање да се федерални дом Скупштине СФРЈ конституише, не као вијеће република и покрајина, него као вијеће народа. Принцип који је имплиците садржан у овом захтјеву, не само што је уставно-правно апсолутно неизводљив, него он у цјелини доводи у питање федеративно уређење земље. Косеквентно изведен овај принцип је супротан и одлукама АВНОЈ-а у којима се, поред народа, изричито наводе и федералне јединице које конституишу Југославију. Овај захтјев значи директно негирање постојања Босне и Херцеговине као конститутивне и у свему равноправне државе-чланице југословенске федерације. Исте консеквенце има став да се изворно право на самоопредјељење до отцјепљења веже за народ, а не за социјалистичке републике.

7. Захтјеви да се поступак уставне ревизије промијени тиме што би се грађани на општејугословенском референдуму изјашњавали о промјени Устава означавају се као негирање суверености и равноправности република. Тиме су, на другој страни, још више утврђена становишта да не треба мијењати постојећи ревизиони поступак који инсистира на пуној сагласности република и одговарајућем учешћу аутономних покрајина.

На овим и бројним другим питањима повећавају се разлике и заоштравају конфронтације. На националним програмима се врше хомогенизације, на њима се осваја и настоји учврстити и задржати власт. Пропагандно-информативна разрачунавања, која су у функцији анационалних хомогенизација, разарају преостале културне, етичке и цивилизацијске вриједности заједничког живота.

Очигледно је да се са позиција искључивости не могу изналазити општеприхватљива рјешења која се на другим основама могу успостављати јер објективно постоји велики број заједничких интереса.

Овакво стање односа у Југославији потврђује да су потенције досадашњег система да обезбиједи кохезију и стабилност, а

посебно дугоручнији развој, практично исцрпљене. Очигледно је да је нужно извршити реконструкцију укупног система на новим основама, при чему ће континуитет бити могуће остварити само на мањем броју елемената.

Укупан систем успостављен на новим основама показаће да је федерација такав државно-правни облик који је и за југословенске грађане, народе и народности најпогоднији да, истовремено, сачува и развија националне, културне и све друге посебности, и да истовремено, покаже све предности удруживања на равноправним односима. Основу заједничких интереса, а тиме и ревитализације југословенске федерације, морају чинити, нарочито:

1. Нови економски односи и систем заснован на дјеловању објективних економских законитости, на слободном предузетништву и конкуренцији, на својинском плурализму и једнаком положају и једнакој правној заштити свих облика својине. Идеолошка оптерећења да ли се тиме напушта социјализам објективно представљају супротстављање промјенама. Одговор на то питање зависиће од динамике развоја и фактичког односа социјалних и политичких снага код нас и у свијету.

2. Гаранције људских слобода и права и стварање свих економских, социјалних, културних и политичких услова да се они и у нашој земљи остварују у мјери која представља домет савременог демократског развоја у свијету.

3. Демократски политички систем заснован на слободи изражавања различитих политичких и свих других интереса, на вишепартијском систему, непосредним, слободним и демократским изборима и на успостављању нове легитимације институција државне власти. Монопол политичких партија мора се ограничавати демократизацијом укупних друштвених односа, путем референдума, народне иницијативе, локалне самоуправе, самоуправљања, саодлучивања и кроз друге облике учешћа грађана у одлучивању.

4. Отварање према савременим токовима научно-технолошког, економског и демократског развоја и укључивање у европске и свјетске интерпретационе процесе и институције.

Тек кад се у свим дјеловима земље и у свим федералним јединицама прихвате ова полазишта и кад се створе уставно-правне, политичке и друге претпоставке да се она и остварују, створиће се битно другачији услови за остваривање и јачање заједничких интереса на новим основама. Југословенска друштвена и државна федеративна заједница, која представља израз историјских тежњи њених народа, која има своје искуство и оправдање, на новим основама ће учврстити разлоге свога постојања и ојачати властиту стабилност и кохезију.

Да ли је то могуће успоставити преко конфедеративних односа. Пред предстојеће расправе о успостављању нових односа

у југословенској заједници захтјев за успостављањем конфедерације, који је у двије републике стекао легитимност исказану на демократским вишестраначким изборима, има првенствену функцију учвршћивања почетних позиција и гарантовања равноправности свих република у тим разговорима. Оштра дистинкција између федерације и конфедерације у теоријском појму, а поготово у фактичком функционисању, тешко се може успоставити. И они који се залажу за конфедерацију не одговарају прецизније шта под тим подразумевају. Значи ли то одустајање од Југославије као савезне државе и успостављање савеза самосталних држава. Да ли се умјесто доношења новог устава залажу за међудржавни уговор. О којим заједничким функцијама као садржини конфедералних односа би се разговарало, а шта би се сматрало искључивим правима суверених држава чланица, доводи ли се у питање јединство економског подручја и тржишта, јединствен монетарни систем, царинска заштита и други економски односи са иностранством и бројни други интереси који су важећим Уставом дефинирани као заједнички.

Одговори на сва ова и бројна друга питања зависиће од тога како ће се развијати демократски процеси у земљи, као и од међународних прилика. Заостајање у привредном и демократском развоју и дубоко поремећени међунационални односи као продукт ранијег система доводе до даљег осамостаљивања република и слабења заједничких функција. Обрнуто, тенденције успостављања заједничких односа на новим основама зависиће од дубине и динамике економских и политичких реформи. Од тога зависи и одговор на питање фактичког успостављања федеративних или конфедеративних односа у Југославији непосредно и за будућност.

*

У овим дубоким и бурним промјенама које ће спредијелити будући развој, грађани Босне и Херцеговине имају интерес и ваљане разлоге да сагледају своју позицију и положај своје републике у свему томе. У том циљу Босна и Херцеговина мора стварати све претопставке, непосредно се ангажовати и рационално усмјеравати три основна међузависна процеса.

1. Консолидовати и брже развијати реформе привредног и политичког система и демократизације укупног друштвеног живота.

2. Залогати се за очување и развој југословенске федеративне заједнице на принципима пуне националне равноправности, својинског и политичког плурализма и укупних демократских односа, и упоредо учвршћивати своју сувереност, недјељивост и територијални интегритет инсистирајући на пуној равноправности са свим осталим републикама.

3. Истовремено се оспособљавати и за могуће друге опције, укључујући конфедеративни, па и независни положај Босне и Херцеговине.

Због веома неповољне привредне структуре и заостајања у привредном развоју. Босна и Херцеговина ће се, у односу на развијене републике, са много више тешкоћа прилагођавати тржишним условима привређивања и другим захтјевима реформе. Рачунајући с тим, она мора контролисати и крајње рационално користити своја природна богатства и све друге ресурсе, подстицаним мјерама убрзати нови инвестициони циклус и преструктурирање привреде и тиме олакшати укључивање у југословенску и свјетску подјелу рада.

Смањивањем политичких тензија, друштвену енергију треба усмјерити на проблеме привредног, културног и укупног друштвеног развоја. То ће се постићи нарочито афирмацијом историјске утемељености и континуитета Босне и Херцеговине, Њен вишенационални састав ничим не доводи у питање њен идентитет. Одређујући ову Републику првенствено као јединствену и недјељиву државу равноправних грађана, она је у једнакој мјери домовина припадника сваког народа и народности и сваком човјеку који у њој живи. Нема никаквог основа и оправдања да се због наводних специфичности ове Републике она различитим забранама и ограничењима „штити“ од демократских цивилизацијских процеса. Напротив, стабилност, национална и свака друга равноправност и заједнички живот у Босни и Херцеговини могу се заштитити и развијати само развојем слобода и демократије.

Босна и Херцеговина нема никаквог разлога да себе сматра ни више ни мање од других република одговорном за очување и развој Југославије. Такође је сасвим неоснована теза да су идентитет и egzистенција Босне и Херцеговине условљени постојањем Југославије. Ни у том погледу позиција Босне и Херцеговине није другачија у односу на остале републике. Као држава и демократска заједница Босна и Херцеговина мора имати равноправан и независан положај у одлучивању о уређивању односа у југословенској заједници и суверена када су у питању њени интереси.

Kasim Trnka

YUGOSLAVIA BETWEEN FEDERATION AND CONFEDERATION

— Summary —

The comparative analysis of the constitution and functioning of federally arranged communities may result in several general observations. Such communities which have built their integrative and cohesive elements on the action of economic laws and sustained market expansion, on the respect of

human and civil rights, on pluralistic democracy and a legal state as well as on the cherishing of national, cultural and other particularities, show a high level of stability and vitality.

On the other hand, federations which have primarily been established and functioned on ideological premises, have got into difficulties, as they have enabled the development of disintegration tendencies which endanger their very survival. Expectation that the stability of the community may be built on the action of state and one-party system, on the denial of the role of market and individual, have shown to be untenable.

These general conclusion also refer to the Yugoslav community. The predominant national and public ownership, the single-party political system and the exaggerated centralization of government functions are the basis of its previous unctioning. Self-management and the economic reform have only partly corrected the mentioned basic characteristics. The fitting of confederal elements into the political system has lead to a polycentric etatism which has consolidated at the level of national states. The paper shows some of the most essential points of collision of national programmes constituted on those bases. The specific position of Bosnia and Hercegovina in those processes is also indicated.

