

SLOVENSKE USTAVNO-PRAVNE ZAMISLI JUGOSLAVIJE (1921, 1974 in 1990)

1. Uvod

Model konfederacije v Jugoslaviji, ki so ga pripravili strokovnjaki slovenskega državnega vodstva, pomeni z vidika zgodovine slovenske politične misli enega od vrhuncev avtonomističnega razmišljanja Slovencev.

V nadaljevanju želim prikazati genezo slovenskih političnih modelov urejevanja skupnostnega življenja v Jugoslaviji. V analizo so bili vključeni dokumenti, ki so (bili) funkcionalno povezani s procesom ustavnih sprememb, izražajo prevladujoč politični interes legalnega slovenskega politične stranke ali organa, da so bili ponujeni kot možnost ali model skupnostnega bivanja v okviru Jugoslavije ter da vključujejo pomembne avtonomistične elemente. Ta selektivni pristop predpostavlja zahtevo o izpustitvi mnogih avtonomističnih narodnih konceptov, kot so npr: Resolucija kulturnega odseka v Ljubljani (1918), Avtonomistični program Slovenske ljudske stranke (1923), Avtonomistični program Slovenske republikanske stranke kmetov in delavcev (1925), Slovenska deklaracija oz. punktacije Slovenske ljudske stranke (1932), Program slovenskih narodnih revolucionarjev (1933), Ustanovni manifest KPS (1937), Kamniška izjava JSZ (1938), Programska izjava Kaj hočemo ZDLS (1939), Temeljne točke Osvobodilne fronte (1941), Proglas zbora odposlancev slovenskega naroda (1943) (več v Prunk, 1986, s. 149-284), Prispevki za slovenski narodni program (57. št. Nove revije), Majniško deklaracijo 1989, Deklaracija o

slovenski suverenosti RS (1990) ter še vrsto političnih programov posameznih gibanj in strank ter tudi spisov avtorjev kot so Krek, Prepeluh, Lončar, Gosar, Ude, Vodušek, Štebi, Gustinčič, in nekateri sodobni pisci.

S tega vidika je zanimiva in tudi teoretsko relevantna primerjava zlasti treh artefaktov: Ustavni predlog Jugoslovanskega kluba (izvirno je to predlog Slovenske ljudske stranke, ki pa je bil potem predstavljen kot skupni predlog Jugoslovanskega kluba iz leta 1921, v katerega so bile združene SLS, Hrvatska pučka stranka in Bunjevsko-sokačka stranka), ustava leta 1974, ki jo je takrat oktroirala Jugoslaviji slovenska oz. Kardeljeva linija v zvezi komunistov ter že omenjen "postustavni" koncept konfederacije, ki je bil, verjetno ne nenaključno, prav tako predložen kot skupen slovensko-hrvaški model.

Izbor teh dokumentov, ki urejujejo odnose v večnacionalni jugoslovanski skupnosti, glede na družbeno ureditev slučajno sovpadajo s tremi Jugoslavijami: z monarhijo, s socialistično republiko in s tretjo, ki ji, če sploh bo, trenutno še ne vemo naziva.

Dejstvo je, da je avtonomija temeljni aspekt politične organizacije moderne skupnosti, ki je kompleksen sistem. V političnih teorijah najdemo različne opredelitve, pa tudi klasifikacije pojma avtonomije 1) Pogosto se pojem opredeli s sorodnimi kot so neodvisnost, samoupravnost, suverenost, samostojnost, celo decentraliziranost, policentričnost, federalizem ipd. V politični teoriji obstaja temeljna razdelitev avtonomije na dve zvrsti, t.j. na personalno in institucionalno (Lane, Ersson, 1987). Z vidika skupnostnega življenja narodov nas seveda posebej zanimajo oblike institucionalne avtonomije, znotraj katere sta dve temeljni: teritorialna in funkcionalna. Pri teritorialni bi mogli razločevati več stopenj: decentralizacijo, federalizacijo (tudi v okviru nje več stopenj, med njimi najvišjo - konfederacijo), posebno teritorialno avtonomijo, ter polno avtonomijo oz. nacionalno državo. Tudi funkcionalna avtonomija ima več oblik pojavnosti. V politični

misli in zgodovini na Slovenskem moremo razlikovati med stanovsko korporativno avtonomijo, socialistično-samoupravno in današnjo, prepočasi se razvijajočo avtonomijo sindikalnih in drugih gospodarskih in interesnih združenj civilne družbe post-socialističnega obdobja.

"Najnižja" oblika teritorialne avtonomije je decentralizacija. Značilna je za unitarne države in države z enovito socialnoetnično strukturo in pomeni z vidika racionalnega funkcioniranja sistema nujen prenos nekaterih upravno-administrativnih poslov na nižje upravne enote. Še vedno pa gre le za centralizirano upravljanje skupnosti (sistema), kjer so lokalne samouprave le nebogljen člen izrazitega subordinacijskega sistema strukturiranosti nacije (Francija).

Federalnega principa urejenosti države ne uveljavljajo le etnično pluralistične države, ampak tudi druge. Pojem federacije ne predpostavlja prenos državno-upravnih funkcij na "nižje" enote kot pri decentralizaciji, ampak pomeni nasproten proces: federalne enote (nosilke izvirne suverenosti) se zaradi skupnih ciljev združijo in prenesejo del svoje suverenosti na "višjo", federalno raven. V praksi so oblike federacij raznovrstne. Nasploš bi jih lahko delili na tiste, ki nimajo večje dejanske veljave (t.i. simbolne federacije) in tiste, kjer je avtonomija federalnih enot izrazita tudi v praksi (primera Avstrije in Švice).

V nekaterih skandinavskih državah uvajajo t.i. posebni avtonomni status. Deležne so ga posamezne teritorialne enote, ne pa tudi ostali deli države (npr.: Danska tolerira posebne avtonomne pravice otokom Faroe in Grenlandiji). Na nek način prištevamo sem tudi kulturno avtonomijo, čeprav le ta sodi bolj med funkcionalne avtonomije.

Pojem konfederacije je najbolj sporen. Načelno naj bi predstavljal najvišjo obliko avtonomije pred popolno samostojnostjo. Po drugi strani pa konfederacijo pojmujejo kot obliko naddržavne (in mednarodne) organizirane skupnosti, kar je seveda nekaj drugega kot pa način urejanja odnosov znotraj države. Med tema

dvema interpretacijama koleba tudi omenjeni konfederalni predlog.

Od oblik t.i. horizontalne (teritorialne) avtonomije, ki temeljijo na teritoriju, razločujemo funkcionalne avtonomije, ki temeljijo na obstoječih in (vertikalno) organiziranih družbenih dejavnostih. Gre za pomembne oblike avtonomije, ki jim tudi evropska politična znanost posveča veliko pozornost (N. Leser in dr., 1988). Zlasti v Srednjeevropskih državah je ta oblika avtonomije zelo uveljavljena. Tradicionalna slovenska politična misel ji je prav tako posvečala precej pozornosti.

Tradicionalna slovenska samoupravna politična misel je v glavnem temeljila na krščanskih solidarističnih načelih. Na nek način je predstavljala odpor unitarizmu in centralizmu moderne liberalne države, večinski politični demokraciji, ki je potencialno predstavljala nenehno grožnjo slovenskemu, manjšinskemu narodu v jugoslovanskem državnem okviru. Zato moramo slovensko avtonomistično misel razumeti kot odpor velikosrbski državopolitični doktrini. Možnosti za uveljavitev teritorialne avtonomije, ki bi se pokrivala z etničnimi mejami, takratna razmerja sil niso dopuščala. Vidovdanska ustava je predvidela razdelitev celotnega državnega ozemlja na upravne oblasti, kjer je vsaka oblast lahko štela največ 800.000 prebivalcev (več Perovšek, 1984, str. 6). Poleg tega omenjena decentralizacija oziroma razdelitev države na upravne oblasti, ki jo je podal vladni ustavni predlog, ni upoštevala naravnih, socialnih in kulturnih razmer, ampak mu je bil glavni kriterij število prebivalcev. Načelnik Jugoslovanskega kluba in voditelj Slovenske ljudske stranke dr. Anton Korošec je o tem dejal, da so "dali številki nalogo, da ubije zgodovinske poglede na razdelitev zemlje" (po Hohnjec, 1928, str. 45). Takšna unitarizacija in centralizacija ni odvzela vseh ključnih elementov državnosti le bivši Srbiji, Črni gori in Hrvatski, ampak tudi Sloveniji, kolikor jo je le-ta imela v dva meseca obstoječi državi SHS leta 1918 in še nekaj časa po tem.

Omenjeni ustavni predlog, pa tudi nekateri drugi *stanovsko-samoupravni koncepti* na Slovenskem 2) so poskušali doseči večjo samostojnost po drugi poti, t.j. po poti funkcionalne avtonomije stanov, ki naj bi, kljub temu, da bi bili v načelu vsedrjavno organizirani, ohranili samoupravo tudi na različnih teritorialnih ravneh družbene organiziranosti. Vendar pa ostaja osnovni pou-darek na stanovski samoupravi 3).

Osrednja značilnost stanovskih koncepcij je v omejevanju mehanizma trga tako na gospodarskem, socialnem in političnem področju. V gospodarstvu so stanovske samouprave težile k načrtnemu in dogovornemu gospodarstvu ali vsaj močno uravnavanemu in organiziranemu trgu. Na področju sociale naj bi stanovi in korporacije prevzemale del socialnih funkcij države. Večji del teh pristojnosti naj bi sodil v samoupravne stanovske skupnosti. Podvajanje sicer državnih pristojnosti in funkcij pa se v stanovskih avtonomističnih modelih ne konča le na področju gospodarstva in sociale, temveč le ti posegajo tudi na raven države. Če že niso popolnoma razvrednotili sistema večinske parlamentarne demokracije, ki je, kakor so ugotavljali, mehanizem za favoriziranje večinskega naroda, so ga skušali nekateri bistveno omejiti z zamislijo dvozborničnega parlamenta oz. kombinacije političnega in funkcionalnega predstavništva. V t.i. samoupravni zbornici naj bi bil uveljavljen delegatski princip, kjer bi odločitve sprejemali konsenzualno.

Če je bila stanovska avtonomija v političnem smislu doktrina srednjeevropskega katoliškega gibanja, je bilo *socialistično samoupravljanje* politična doktrina jugoslovanskega komunističnega gibanja. Temeljilo je na podmeni, da lahko samoupravno organizirane družbene dejavnosti odvzamejo (politični) državi vse njene bistvene funkcije. Tako zasnova krščanskega stanovskega avtonomizma kot koncepcija komunističnega samoupravljanja sta bili zamišljeni kot nadomestilo meščanskega družbenega in političnega sistema. Obe obliki funkcionalne avtonomije sta predpostavljali funkcionalno zastopanje (avtentičnih) interesov, zapostavljali sta demokratično načelo "en človek en glas",

zavračali ali močno relativizirali politični parlamentarizem, bili kritično nastrojeni zoper strankarski politični pluralizem, načela večine itd. Poudarjali sta pomen naroda kot osrednjega subjekta sistema ter načeli decentralizacije in deetatzacije (več v Zver, 1990, s. 153 idr.).

2. Primerjava ustavnega predloga Jugoslovanskega kluba, Ustave 1974 in konfederalnega modela

Posamezne politične deklaracije in izjave nekaterih slovenskih političnih strank in organizacij so mnogo daljnosežnejše kot pa te, ki bodo predmet analize.³⁾ Zlasti zaradi tega, ker niso bile pripravljene kot splošno jugoslovanski projekt, ampak za lastne politične in volilne potrebe. V omenjenih treh dokumentih nas zanimajo le tisti elementi, ki se nanašajo na strukturirano komunikacijo na zvezni ravni.

A. Ustavni Predlog Jugoslovanskega kluba

Predlog je najprej pripravila SLS. Podprli in sprejeli sta ga tudi dve stranki iz Hrvaške ter ga potem skupno zastopali na sejah ustavodajne skupščine. Na njenih sejah 12. maja je bilo odločeno, da bo ustavodajna skupščina odločala le o vladnem (unitarističnem in centralističnem) predlogu. Glasovanje, ki je bilo na Vidov dan, 28. junija 1921, je nato Jugoslovanski klub bojkotiral. Od skupno 419 glasov je "za" glasovalo 223 poslancev.

Ker je konkurenčni ustavni predlog malo znan v javnosti, povzemimo nekatera ključna določila. Predvideval je, da se

„država Srbov, Hrvatov in Slovencev“ deli na pokrajine, okrožja (županije) in občine. Pokrajine so te: 1. Srbija, 2. Hrvatska in Slavonija z Medžimurjem, 3. Bosna in Hercegovina z Dalmacijo, 4. Črna gora, 5. Vojvodina, 6. Slovenija s Prekmurjem.

2. Pokrajine so razdeljene na okrožja in občine, ki so prav tako kot pokrajine osebe po javnem in zasebnem pravu. Okrožja (županije), srezi in občine so samoupravne enote.

3. Vsaka pokrajina, okrožje (županija) ima svojo skupščino, oziroma svoj odbor. Pokrajinska in okrožna skupščina sami volita svoje predstavništvo.

4. Pokrajina ima lastno vlado, ki jo sestavi predsednik. Pokrajinska vlada je najvišji organ pokrajinske samouprave. Samouprava obsega: 1. notranje zadeve, 2. trgovino in obrt, 3. gradbeništvo, 4. gozdarstvo in rudarstvo, 5. kmetijstvo, 6. agrarno reformo, 7. prehrano, 8. prosveto in verstvo, 9. zdravstvo, 10. socialno politiko, 11. pravosodje, 12. finance.

...6. Predsednik pokrajinske vlade in njeni člani so glede vseh avtonomnih zadev odgovorni pokrajinski skupščini...” (povzeto po Prunk, 1986, str. 192-195, objavljeno tudi v Hohnjec, 1928).

Člen 69. nadalje določa politično strukturiranost na zvezni ravni: "Narodno predstavništvo sestoji iz dveh koordiniranih zbornic: politične in socialno ekonomske...

70. Politična zbornica sestoji iz 200 poslancev, katerih polovico voli ljudstvo po stanovih z enakim, neposrednim in proporcionalnim glasovanjem, drugo polovico pa tvorijo delegati pokrajinskih stanovskih zbornic..

... 72. V področje politične zbornice spada:

A. P o p o l n a zakonodaja v sledečih zadevah:

1. Državljanstvo, domovinsko pravo, svoboda kretanja, policija (potni predpisi, nadzorstvo nad tujci), anagrafa itd.

2. Pravica združevanja, zborovanja, tisk.

3. Vse civilno, kazensko, zemljiško in strokovno pravo

(obratno, industrijsko, trgovinsko, menično, bančno, borzno, pomorsko, rudniško, vodno pravo itd. izvzemši stanovsko pravne zadeve).

4. Vojska in mornarica.

B. O k v i r n a zakonodaja v sledečih zadevah:

1. Odnos med državo in cerkvijo. Pravice verskih združenj.

2. Prosveta.

3. Organizacije uprave in sodstva.

73. V področju socialnoekonomske zbornice spada:

A. P o p o l n a zakonodaja v sledečih zadevah:

1. Denar, monopoli, državna posojila in vsi finančni posli, ki se tičejo cele države.

2. Prometna sredstva, ki so važna za celo državo (železnice, paroplovba, zrakoplovstvo, pošta, brzojav, telefon).

B. O k v i r n a zakonodaja v sledečih zadevah:

1. Vse stanovskopravne zadeve (poljedelsko, obrtno, industrijsko, trgovsko, uradniško, delavsko pravo). Organizacija stanovskih zastopstev, odvetniški, notarski, inženirski, zdravniški itd. red.

2. Razlastitev (socializacija) naravnih bogastev produkcije, prodaje in konzumavažnih potrebščin.

3. Strokovno šolstvo.

4. Zadružništvo, socialna politika.

5. Zavarovanje.

74. V plenum, ki sestoji iz obeh zbornic narodnega predstavništva, spadajo sledeče zadeve:

a/ Odobrenje vojne napovedi in mirovnih sklepov ter vseh političnih in carinskotrgovskih pogodb s tujimi državami.

b/ Sklepanje o državnem proračunu.

Vse druge zadeve spadajo v pristojnosti pokrajin in samoupravnih enot, katere so tem podrejene...

77. Predlog, ki ga je ena zbornica sprejela, se pošlje drugi v odobritev; ako ga druga zbornica sprejme brez pripomb, se smatra, da je narodno predstavništvo predlog sprejelo..." (ta del povzet po Gosar, 1932, s. 161-163).

Predlog Jugoslovanskega kluba v 26. členu predvideva še en korporativni mehanizem. Celotno gospodarstvo naj bi nadzorovali gospodarski sveti, ki bi bili sestavljeni po paritetnem načelu iz "podjetnikov, delavcev (nameščencev) in konzumentov". To naj bi bili strokovni korporacijski organi, ki bi s svojim delovanjem (nadzorna funkcija) dodatno ovirali avtonomno delovanje struktur sistema (Gosar, 1932, s. 163). Ti organi so imeli še dodatne parlamentarne naloge (predlaganje zakonov itd.).

Kot smo omenili že zgoraj, je bil ta avtonomističen predlog, kot tudi Protičev, zavržen. Regent Aleksander in Pašičeva vlada sta popolnoma obvladovala politično sceno v novi "nacionalno jedinstveni" državi. Med argumenti, s katerimi so zavračali slovenske avtonomistične težnje, so bili celo taki, da Slovenci niso sposobni avtonomije in samouprave zaradi prenizkega "kulturnega nivoja" (Jovanovič, povzeto po Ribičič-Ribarič, 1983, s. 136). Vidovdanska ustava je nasprotno vsem avtonomističnim zahtevam predvidela izrazito centralistično in unitaristično državo, v kateri je imel kralj močno izvršno oblast ter tudi pomembne pristojnosti v okviru zakonodajne oblasti. Kralj je imenoval predsednika in člane vlade (ministrski svet), ki so mu bili neposredno odgovorni. Jasno je bilo, da v taki državi, kjer se ni mogel uveljaviti niti normalni parlamentarizem, ni bilo nobene možnosti, da bi uveljavili na vsedržavni ravni etnični pluralizaciji primeren sistem avtonomije.

Volilni mehanizem političnega parlamenta je temeljil na splošni in enaki volilni pravici. Slovenski nacionalni interesi bi na ta način težko prihajali do izraza, če se slovenske politične stranke ne bi vezale na najmočnejše, srbske stranke. Slovenski volilci so predstavljali le eno desetino volilnega telesa. Mehani- zem odločanja v tej zbornici naj bi bil večinski, saj, kot je pisal eden od avtorjev tega dokumenta (A. Gosar), kompromis na tej ravni ni mogoč zaradi narave vprašanj, o kateri se odloča.

Popolnoma druga logika je bila predvidena za socialnoeko- nomski zbornici. V njej naj ne bi bila enaka volilna pravica, ampak sorazmerna: "Po en glas za vsakogar, kjer in kolikor gre za njegove zadeve, interese in koristi" (Gosar, 1932, s. 161). V tej zbornici naj bi prihajali do izraza avtentični socialni in eko- nomski interesi in ker je del tega parlamenta sestavljen tudi po "pokrajinskem" ključu, ki se, vsaj kar se Slovenije tiče, pokriva z etničnimi mejami. Ker je drugi del samoupravnega predstav- ništva sestavljen po proporcionalnem načelu, bi to lahko pomeni- lo, da so avtorji tega predloga predvidevali, da bodo v nekaterih ključnih stanovskih predstavništvih, kot so industrijsko, trgov- sko in morda tudi delavsko, imeli slovenski predstavniki večino ali vsaj primerno pogajalsko izhodiščno pozicijo, saj je bila Slovenija gospodarsko najrazvitejša jugoslovanska pokrajina. Toda četudi bi slovenski in hrvaški interesi prevladovali v drugi zbornici, bi to še ne zagotavljalo končnega uspeha v procesu odločanja, saj je procedura sprejemanja zakonov predvidevala koordinacijo s politično zbornico.

V politični zbornici gre seveda za politično parlamentarno predstavniško, v socialno ekonomski pa za delegatsko načelo predstavljanja.

Glede na zgoraj predstavljene pristojnosti obeh ravni oblasti, državne in pokrajinske, bi težko trdili, da ta ustavni predlog nima nobene avtonomistične vrednosti. Predstavlja celo nekak kom- promis med unitaristično in avtonomistično opcijo, med opcijo decentralizacije in poskusom federalizacije države, ki vključuje

zakonodajno avtonomijo, ki se pokriva z etničnimi mejami Slovencev in predvideva precejšnji obseg pridržane samouprave. Hkrati pa dvozbornični sistem pomeni kombinacijo klasičnega parlamentarnega predstavniškega sistema na ravni države in stanovskega korporativizma. Prav jasno je, da so kreatorji ustavnega predloga dobro uvideli, da bi bili nacionalni interesi v demokratični državi močno omejevani. Zato so posebni poudarek dajali na funkcionalno predstavništvo, na model, kjer je trg izključen iz politike, kjer se odloča konsenzualno, ne pa s preglasovanjem. Nekatere stanovsko-korporativne koncepcije so v tem smislu precej radikalnejše od prikazanega.4)

B. Ustava 74 - labodji spev funkcionalne avtonomije

V stari Jugoslaviji parlamentarni sistem ni normalno funkcioniral niti v 20-ih letih, v času pred diktaturo. V poveljni republiki v prvih letih ni bilo pravega skupščinskega sistema, saj se je vsa oblast koncentrirala v rokah voditeljev komunističnega režima (prezidij je v poveljnih letih prevzel vlogo monarha iz prejšnjega režima). Koncentracija oblasti v osrednjih državno-partijskih organih, kjer je bila uveljavljena popolna subordinacija "nižjih" "višjim". Težišče političnega odločanja je bilo v rokah organov federacije. Ko so ukinili celo zbor narodov - ta odločitev je temeljila na voluntaristični podmeni o razrešitvi narodnega vprašanja v socialistični Jugoslaviji - je bila z državno organizacijskega vidika legalizirana izrazita asimetrična razdelitev pristojnosti med federacijo in republikami, seveda na škodo slednjih. Republike niso imele niti ene pristojnosti, ki bi jih kvalificirale za suverene države (Šnuderl). S krepitvijo centralističnih elementov sistema, s čimer je bila negirana vsakršna nacionalna avtonomija, so v 50-ih letih začeli govoriti o decentralizaciji in deetatizaciji. Poleg razvijanja samoupravljanja družbenih dejavnosti

(oz. funkcionalne avtonomije, na začetku predvsem t.i. proizvodnih dejavnosti) je to pomenilo tudi razvijanje posebnega komunalnega sistema. Tako so občine v 50-ih letih dobile nekatere pristojnosti.

Tipični pokazatelj funkcionalnega samoupravnega predstavnitstva je bil zbor proizvajalcev, ki so ga uvedli leta 1953, v času ukinitve prezidija, vlade in ministrstev na zvezni in republiški ravni.

Ustava 63 je ponovno določila nekoliko več pristojnosti izvršnim organom. V praksi je prihajalo do liberalizacije ekonomskega življenja, federalne enote so dobile nekaj več avtonomnih pravic. Ščasoma se je pokazalo, da bi bile potrebne nove sistemske rešitve za večjo stabilnost sistema. Prvič v povojnem obdobju je prišlo do resnih nacionalnih konfliktov. To je bil med drugim znak, da je potrebno federacijo prilagoditi stvarni nacionalni sestavi in potrebam.

Vendar je ustava 74 postavila ideološki dejavnik (favoriziranje načela samoupravljanja kot oblasti delavskega razreda) nad stvarnimi razmerami v večnacionalni skupnosti, čeprav je bila nacionalna identifikacija državljanov pred razredno in politično. Uvedla je univerzalen delegatski sistem predstavljanja, s katerim je nameravala ojačiti integracijske elemente sistema oblasti delavskega razreda oz. komunističnega režima. To izraža že sama ideološka opredelitev SFRJ kot "socialistične samoupravne demokratične skupnosti", ki vsebinsko dopolnjuje opredelitev Jugoslavije kot "zvezne države kot državne skupnosti prostovoljno združenih narodov...". Hkrati njen najvišji organ skupščina SFRJ ni definiran le kot najvišji organ oblasti (v mejah pravic in dolžnosti federacije) ampak tudi kot "organ družbenega samoupravljanja" (282. člen). Organizacijski princip, ki zagotavlja vertikalno integracijo sistema je delegatski sistem, ki po črki ustave zagotavlja uresničevanje "skupnih" socialističnih, samoupravnih, razrednih in nacionalnih interesov. Ustava 74 je dokončno likvidirala politično predstavnitstvo, kolikor ga je bilo

v ustavi 63. Ker je bilo samoupravljanje mišljeno kot skupni interes celotne države ("avtorske pravice" nad njim je imela monopolna politična stranka), je bilo jasno, da je bil celotni mehanizem odločanja prepleten s tem faktorjem. In dokler je ZKJ obstajala kot integracijski in usmerjevalni faktor, moralna in politična vest sistema, je delegatski in nasploh skupščinski sistem na zvezni ravni še nekako deloval. Z razkrajanjem ideološkega faktorja v državi in s tem tudi njegovega nosilca - ZKJ, so prišle na dan nepremostljive težave v funkcioniranju federacije. Kardeljizem predstavlja najizrazitejši in najmočnejši poseg "slovenske" politike v Jugoslavijo. Koliko je bila ta politika res slovenska, je drugo vprašanje, dejstvo pa je, da je preminula kot jugoslovanska.

O sestavi Skupščine in o funkcioniranju federacije več na koncu.

C. Konfederalni model Jugoslavije - za koga in čemu?

Konfederalni model Jugoslavije na simbolni ravni izraža poskus konstruktivne vključitve vodstva Slovenije v razpravo o bodoči Jugoslaviji. Ali ima kakšno drugo, praktično politično vrednost, razen taktično-maneverske, s katero slovensko državno vodstvo izraža skrb in pripravljenost ohraniti Jugoslavijo v okvirih, kakršno nam jo je prinesla zgodovina sama? Ne. Nično uporabno vrednost ima tudi srbski predlog demokratične federacije, saj je jasno, da ga ob predpostavki demokratičnega izbora vsi ne bodo sprejeli. Poleg tega med njima ni mogoč kompromis. Res pa je, da ima srbski predlog močnejšo pozicijo v procesu oktroiranja svojega modela Jugoslavije. Temu gredo v prid tudi trenutne mednarodne okoliščine, ki utegnejo bistveno vplivati na razplet jugoslovanske krize. Zgodovinsko gledano Jugoslavija tudi sicer ne bi bila nikoli centralistična država, če bi bili pri njenem konstituiranju upoštevani interesi vseh njenih

narodov. V tem smislu je takšen model konfederalne ureditve prišel na politično prizorišče natanko 72 let prepozno. Vse to govori v prid domnevi, da je t.i. tretja Jugoslavija le neoiliristična in neojugopanslavistična utopija, ki z realnostjo nima dosti zveze.

Model konfederacije, če ga zaznamo skupaj s ponujenimi alternativami, koleba med (ohlapnejšo) federacijo - v tem smislu bi Jugoslavija ohranila svoje elemente državnosti (kar ima določene implikacije v mednarodni skuposti) in v tem bi ta model pomenil obliko državne ureditve z visoko stopnjo avtonomije njenih avtonomnih enot - in konfederacijo kot mednarodno in meddržavno zvezo suverenih članic. Po temeljnih izhodiščih je prvi razlog za priključitev konfederaciji ekonomski interes (Hrvaško vodstvo je nekaj dni po objavi tega skupnega modela, čigar izvirno avtorstvo je slovensko, nekoliko spremenilo in izdalo tekst v obliki predloga, ki omenja, da je osnovni interes za konfederacijo obrambnovarnostne narave). Model konfederacije vsebuje nekaj nejasnosti (zlasti glede organov konfederacije in načina odločanja v njih), ker pa dokument še ni "pogajalska osnova", mu teh strukturnih pomanjkljivosti ne gre šteti za nedoslednost, opozorimo pa nanje v nadaljevanju (zadnje poglavje) vendarle lahko.

Čeprav smo v uvodu zapisali, da pomeni ta model vrhunec slovenske avtonomistične misli v kontekstu urejevanja odnosov v Jugoslaviji, pa ne pomeni sploh prvo konfederalno razmišljanje na Slovenskem. O samostojnosti Slovenije, "ali v federalni ali v konfederalni državni obliki" se je SLS zavzemala v času skupščinskih volitev spomladi leta 1923, ko je premočno zmaga-la, kakor tudi HRSS na Hrvaškem, ki je nastopila s podobnim programom. To je bil svojevrsten plebiscit slovenskega in hrvaškega naroda, ki sta zavračala velikosrbsko centralistično in unitaristično politiko (Perovšek, 1984, s. 18). Veliko večjo avtonomijo, kot jo nudi Slovincem celo Ustava 74, je zahtevala tudi Novačanova Slovenska republikanska stranka, ki se je zavzemala za samostojno Slovenijo v federalni Jugoslaviji po švicar-

skem vzoru. Sedanje avtonomistične zahteve slovenskega naroda imajo torej svojo bogato zgodovino. Le upati je, da ne bo s silo zatrta in s tem spet postala le še zgodovina.

3. Od funkcionalne avtonomije do Nacije?

V sedemdesetletnem obstoju Jugoslavije so zahteve po večjem avtonomnem statusu Slovenije v Jugoslaviji (sicer ne linearno) naraščale. Politično moč teh zahtev so v jugoslovanski zgodovini Slovencev oblikovali mnogi dejavniki, zlasti konkretni politični in gospodarski odnosi med narodi, gospodarski položaj Slovenije. V obdobjih tržnega gospodarstva se je po tržnih mehanizmih v državno blagajno stekalo na prebivalca v Sloveniji približno trikrat več kot je jugoslovansko povprečje, v pogojih netržnega gospodarstva pa je legalizirana ekonomska prevlada nerazvitih nad razvitimi še očitnejša. Zato je spoznanje o neskladnosti med ekonomsko "participacijo" (oz. preveliko davčno obremenitvijo slovenskega gospodarstva in dotacijo republike v zvezni proračun) in političnim vplivom Slovenije vse bolj prisotno v strategiji nacionalne politike v državi.

V tem smislu ustavno določena paritetna sestava v federalni skupščini niti konsenzualen način odločanja še ne zagotavljata skladnosti slovenskega ekonomskega in političnega inputa v federacijo.

Pomemben dejavnik avtonomističnih teženj Slovenije, ki je odvisen od zgoraj omenjenega - empiričnega, je pa vendarle entiteta za sebe, je visoka raven narodne zavesti Slovencev. Nenazadnje je pokazatelj tega splošni konsenz vseh političnih strank, ki nacionalni interes postavljajo pred strankarskega. S tem se slovensko avtonomistično gibanje vključuje v novi val evropske pomladi narodov.

Podkrepimo našo domnevo o konjunkturi slovenskih zahtev

po avtonomiji s primerjavo nekaterih določil Ustavnega predloga Jugoslovanskega kluba (v nadaljevanju :UP 21), Ustave 1974 (U 74) in Modela konfederacije v Jugoslaviji (MK 90).

1. Različna stopnja avtonomije avtonomnih enot je izražena že v poimenovanju le teh. Dokument UP 21 govori o "pokrajinah", U 74 o "republikah" kot "federalnih enotah", KM 90 pa o "suverenih državah članicah".

2. Tudi temeljna opredelitev Jugoslavije se je v teh dokumentih spreminjala. UP je predvidel "enotno" državo. Po njegovi opredelitvi naj bi bila "Jugoslavija, država Srbov, Hrvatov in Slovencev ustavna, parlamentarna in dedna monarhija" (Hohnjec, 1928, s. 32). Po U 74 je Jugoslavija "socialistična, federativna republika", nadalje opredeljena kot "zvezna država" in kot "državna skupnost" narodov in njihovih republik. Med temeljna določila Jugoslavije sodi tudi "samoupravna" (v funkcionalnem in teritorialnem pomenu pojma). KM podrobneje ne razpravlja o nazivu, čeprav je iz teksta razvidno, da gre za "zvezo držav članic" (povzemamo iz besedila Model konfederacije v Jugoslaviji, objavljen v Delu, 6. 10. 1990, s. 20).

3. UP 21 predvideva dvodomno ("dvozborno") "narodno predstavništvo", ki ga sestavljata "politična" in "socialno-ekonomska zbornica". Tudi U 74 določa, da je skupščina SFRJ sestavljena dvodomno ("dvozborno"): zvezni zbor in zbor republik in pokrajin. Ekvivalent narodnega predstavništva iz UP 21 in skupščine SFRJ (U 74) bi v KM 90 moral biti "svetovadni parlament", ki pa nima pristojnosti zakonodajnega in ustavodajnega organa ljudskega predstavništva. Če ne upoštevamo alternativ k temeljnim določbam konfederalne pogodbe, ta, sicer enodomni konfederalni organ nima nobene druge vloge, razen tiste, ki mu jo določa ime samo.

4. V "narodnem predstavništvu" je bilo predvideno "koordinirano" sprejemanje odločitev (skupno, obojedomno odločanje), v Skupščini SFRJ pa (je) vsak dom odločal samostojno v okviru svojih pristojnosti. KM ne predvideva odločanja v "svetovalnem

parlamentu" (te pristojnosti imata ministrski svet in izvršna komisija).

5. Po UP 21 naj bi narodno predstavništvo štel skupaj 400 zastopnikov, od tega bi bilo 200 poslancev izvoljenih na osnovi splošne, enake, neposredne in tajne volilne pravice, 100 na temelju neposrednega in proporcionalnega glasovanja, 100 pa bi jih bilo delegiranih iz pokrajinskih stanovskih zbornic. Ustava 74 določa, da je v obeh zborih skupaj 308 delegatov. V Zveznem zboru jih je 220 (po 30 iz vsake republike in po 20 iz avtonomnih pokrajin). Zbor republik in pokrajin pa sestavlja po 12 delegatov republiških skupščin in po 8 delegatov iz avtonomnih pokrajin. KM predvideva po 50 poslancev, izvoljenih z neposrednim in tajnim glasovanjem v državah članicah, na osnovi enotnega volilnega reda.

Nedvomno je sestava nujen (vendar še ne zadosten) dejavnik enakopravnega položaja avtonomne enote v neki skupnosti. UP je predvideval le 1/4 delegatov, ki bi na osnovi paritete zastopali interese avtonomne enote (pa še to le socialno-ekonomske interese). Poleg tega je ta struktura predstavljala le polovico ene zbornice. Predlog je pomenil sicer premik v smeri samouprave, če ga primerjamo s tedaj konkurentnim ustavnim predlogom Pašičeve vlade, nikakor pa ni pomenil pomembnejšega vzvoda za dovoljšen delež političnega vpliva Slovenije, ki bi na drugi strani zagotavljal realno avtonomno pozicijo Slovenije v državi.

Ustava 1974 določa paritetno sestavo obeh zborov (tu moramo izzeti izjemen status republike Srbije). Vendar so volilna baza za delegate v zveznem zboru občine. To bi lahko pomenilo, da se je poskušalo preskočiti sintezo interesov na nacionalni ravni. Načelo paritetnega zastopstva pride dejansko do izraza šele v zboru republik in pokrajin, kjer se, kakor je pokazala praksa, krešejo dobro artikulirani nacionalni interesi.

6. Omenili smo že, da je UP 21 predvidel obojedomno odločanje, U 74 pa ločeno po zborih. PO UP 21 naj bi se v politični zbornici odločalo po večinskem načelu (preglasovanje),

v drugi zbornici pa naj bi imela odločitev značaj "kompromisa" (verjetno je končni akt odločitve mišljen konsenz). Podobno predvideva U 74. V zveznem zboru se odloča po večinskem načelu, v zboru republik in pokrajin pa konsenzualno. V primeru, da zvezni zbor sprejme večinsko odločitev, ki je na škodo slovenskih interesov, se izkaže ta sistem za še manj avtonomističnega, kot iz UP 21, kjer bi druga zbornica, ki je delno paritetno sestavljena in ki odloča s konsenzom, z vetom preprečila odločitev, ki je v izrazitem nasprotju z interesi posamezne avtonomne enote, v tem primeru Slovenije. To pomeni, da enakopravna sestava skupščine še ne zagotavlja tudi enakopravnega položaja avtonomne enote, če je mehanizem odločanja preglasovalen.

Prav odločanje je najbolj kontroveržno vprašanje v predloženem KM 90. Prepuščeno je ministrskemu svetu (v bistvu predstavlja surogat današnjega predsedstva SFRJ; sestavljajo ga po en predstavnik iz vsake države članice), ki sicer odloča konsenzualno, vendar del svojih pristojnosti prenese na izvršno komisijo. Le ta predstavlja nekakšno vlado, ki odloča po večinskem principu in niti ni paritetno sestavljena.

* * *

Šibka točka večine tradicionalnih zahtev po avtonomiji v slovenski politični misli je v tem, da so bile pretirano usmerjene v avtonomijo (oz. samoupravo) stanu, razreda, namesto naroda. Z drugimi besedami: namesto zahtev po teritorialni avtonomiji Slovencev kot nacije so ideologizirali funkcionalno avtonomijo. Zdelo se je namreč, da je ta koncept, ki bi ga v sistemskointegrativnem smislu imenovali stanovski oz. razredni korporativizem, s svojo vertikalno strukturiranostjo sistema ter delegatsko in plebiscitarno logiko njegovega funkcioniranja, uspel potisniti v ozadje na videz nerazrešljivo protislovje državnih sistemov, ki

na eni strani v skladu z demokratično idejo težijo k temu, da bi bil enakopraven državljani temelj enotne države, na drugi strani pa v etnično pluralnih družbah skušajo države zagotoviti tudi svobodo etnično nacionalnih identitet. Ta zagonetka je postala v jugoslovanski politiki preteklost.

Današnje zahteve po avtonomiji Slovenije statusno nadgrajujejo nekdanje. Če smo Slovenci v prvih letih Jugoslavije bili zadovoljni z *enotno državo* pokrajinskih avtonomij, in po vojni s socialističnimi republikami v državi, ki je bila definirana kot *državna skupnost narodov*, je danes - v kolikor še je - Jugoslavija za Slovence zanimiva kot *zveza Nacij*.

OPOMBE:

1. Pojem izvira iz grške sestavljenke auto-sam in nomos-zakon, kar naj bi izvirno pomenilo neodvisnost (avtonomis). Različne vede uporabljajo pojem avtonomije v različnih pomenih, kar je deloma razumljivo, saj ga prilagajajo svojem diskurzivnemu okviru. Najmanj koncizna pa je raba v političnem besednjaku, ko so pojem avtonomije pomensko vezali le na eno od oblik avtonomije. Pojem pa je tako po vsebini kot po obsegu širok. To seveda predstavlja dodatno oviro pri njegovem definiranju. Enake so težave v zvezi s klasifikacijo oblik avtonomije. V tekstu je uporabljena kombinacija Lane-Erssonovega modela in avtorjevega.
2. O stanovski avtonomiji so v okviru svojih stanovsko korporativnih koncepcij v času med obema vojnama pisali zlasti *Jože Jeraj* v delu *Korporacijski red in družabna reforma Jugoslavije* (Maribor, 1941) in v članku *Konkretna osnove korporacijskega družbenega reda*, Čas, VI-VII/1933, *Jakob Aleksič* v delu *Stanovska država* (Maribor, 1933), *Ivan Ahčin* v Osnutku zakona za korporativno ureditev države, Čas, VI-VII/1933. O stanovski samoupravi in nasploh o avtonomiji pa je precej pisal *Andrej Gosar* v Razpravah o družbi in družabnem življenju (Ljubljana, 1932) in v obeh knjigah obsežnega dela *Za nov družabni red* (Celje, 1933 in 1935).
3. Toda slovensko narodno avtonomistično gibanje, v katerem je prednjačila SLS je v svojih politično programskih spisih šla veliko dlje od omenjenega ustavnega predloga. V času, ko je bila v opoziciji (od konca 1920 do 1924), je temeljito prenovila svoj program

ter veliko radikalneje postavila zahteve po politični in gospodarski avtonomiji, po narodni samoodločbi. Zato je SLS takoj po sprejetju Vidovdanske ustave zahtevala njeno revizijo. Zgodovinar mag. Jure Perovšek je pred desetimi leti v arhivu odkril pomembno brošuro z naslovom Sodite po delih (Ljubljana, 1923), v kateri so med drugim prikazane državnopravne zahteve SLS po avtonomiji. Ta avtonomističen koncept je popolnejši od ustavnega predloga Jugoslovanskega kluba. Zavzema se za avtonomijo slovenskega naroda, t.j. neodvisno lastno zakonodajno, izvršno in sodno oblast, niso bile redke celo zahteve po lastni, slovenski vojski (glej v Perovšek, 1984, str. 12).

LITERATURA:

- Gosar A., Razprave o družbi in družabnem življenju, Ljubljana, 1933.
Hohnjec J., O ustavi naše države, Ljubljana, 1928.
Hribar T., Slovenska državnost, Ljubljana, 1989
Krivic M., Ustavna usmeritev Slovenije in Jugoslavije, Ljubljana, 1988.
Lane J.E. & Ersson S.O., Politics and Society in Western Europe, London, 1987.
Leser N., Die Zukunft der Demokratie, Wien, 1988
Perovšek J., Oblikovanje programskih načrtov o nacionalni samoodločbi v slovenski politiki do ustanovitve Neodvisne delavske stranke Jugoslavije (december 1922 - april 1923), Zgodovinski časopis, 1-2/1984.
Prunk J., Slovenski narodni programi, Ljubljana, 1991.
Ribarič M., Ribičič C., Delegatski skupščinski sistem, Ljubljana, 1983.
Zver M., Samoupravni korporativizem in korporativno samoupravljanje, R 2000, 48/49, 1990