

Problemi federalizma v programih političnih strank v SR Hrvatski

I

Dramatičen potek osvobajanja demokratičnih političnih moči narodov, ki se od začetka leta 1990 in že nekaj prej razvija od Litve preko Češkoslovaške do Slovenije in Hrvatske in še naprej preko ostalih jugoslovanskih dežel, še vedno ne pomeni tistih tektonskih, povsod prisotnih procesov »federiranja federacije«, procesov, ki pretresajo svet federalizma že od konca 60. oziroma 70. let tega stoletja. Označeni dobesedno s frazami, kot so »federiranje federacije« (tako V. Bakarić v času amandmajskega izpopolnjevanja ustave SFRJ iz leta 1963), oziroma z izrazom »federalizacija (kanadske) federacije« (v gradivu Papin-Robertsove komisije v Kanadi leta 1977) itd., so ti procesi odprli mnoga vprašanja glede položaja in perspektive obstoječih federacij. Medtem ko je bil v nekatereh federacijah, npr. ZDA, »old style federalism« zamenjan z »new style federalism« (Reagan) brez večjih pretresov za federalno zgradbo, so druge federacije, in sicer tiste večinacionalne, v teh procesih pokazale mnoga protislovja in celo kritična vprašanja nadaljnjega obstoja zvezne države. Kakšne vizije odpira razplet tega procesa, je preroško videl kot kataklizmo že leta 1977 tudi D. de Rougemont: »Naj se nas Bog usmili, da neizbežni proces propadanja kolonialnega imperija, ki se imenuje Sovjetska zveza, mine dovolj neopazno, da ne bi Moskva sprožila rdečega gumba kot skrajnega sredstva.«¹ Kaj prinaša odmev s pribaltskih obal, z višin Zakavkazja, z Nagornega Karabaha? Od kod v Kanadi že desetletja toliko srda v konfrontaciji med Quebecom in Ontariem? Duh iz Aladinove svetilke, ki so ga klicali tam in tudi tu, med jugoslovanskimi narodi, se imenuje: »izvirna suverenost«, »neokrnjena državnost«, »država-narod« ... skratka »degradirana suverenost« (Ivan Kristan), vrača udarec!

Krizo federalizma v socialističnih državah otežuje tudi začetni proces »vključevanja opozicije v oblast« (Corneille), pri čemer prihajajo do izraza mnoge doslej neizpolnjene zahteve. Te zahteve se ne ustavijo samo pri iskanju drugačnega oblikovanja obstoječega federalizma, temveč gredo vse do odkritih zahtev po odcepitvi kot dokončni rešitvi in potrditvi »izvirne suverenosti«. Takšen nov razplet federalističnega scenarija se da tudi v SR Hrvatski popolnoma jasno razbrati v programskih opredelitvah večjega števila legaliziranih političnih strank.

Namen tega prikaza je, da bralcu v bistvenih točkah odpre »dossier« (kon)federalizma, kakršen obstaja v SR Hrvatski po programih obstoječih političnih strank. Ta stališča so postala v veliki meri že sestavni del predvolilnega boja in še zlasti argumentacije o vprašanjih odločitve o popolni samostojnosti Hrvatske kot države ali o vključevanju v določeno vrsto zveze z drugimi državnopravnimi sub-

* Doc. dr. Arsen Bačić, Pravna fakulteta Split

¹ De Rougemont D., »Budučnost je naša stvar«. Beograd 1989, str. 100.

jekti v Jugoslaviji. Čeprav ta stališča v večini primerov ne zadoščajo za dokončno sklepanje o tem vprašanju, pa vendarle pomenijo temelj, iz katerega obe strani izvajata daljnosežne sklepe o bodočnosti državno-pravnega položaja, ne le Hrvatske, temveč tudi obstoječe zvezne države. Pogled v programe političnih strank, zlasti v tiste, ki govorijo o (kon)federalizmu oziroma o samostojnosti, omogočajo naslednjo razvrstitev.²

1. Politične stranke, ki o federalizmu govorijo potrdilno

V SR Hrvatski se zavzemajo za federalizem naslednje stranke:

a) Avtonomna demokratična zveza Hrvatske: – »Zavzemamo se za Jugoslavijo, federativno skupnost suverenih držav, v katerih se kot trajna in neodtujljiva pravica sama po sebi razume pravica do samoodločbe vključno z odcepitvijo. Ustavno ureditev republik določata republiška in zvezna ustava. Ustave republik so izvirne, ustava SFRJ pa je izvedena iz konsenza vseh republik o tem, katere interese bodo uresničevale na zvezni ravni. Zahtevamo dvodomno organizacijo zvezne skupščine (zbor državljanov in zbor republik), odločanje na podlagi kvalificirane dvotretjinske večine, v primeru razprave o pravicah federalnih enot v odnosu do federacije pa s konsenzom.«³

b) Istarski demokratični sabor: – »Istarski demokratični sabor se zavzema za SFR Jugoslavijo kot demokratično federacijo, pravzaprav za demokratično skupnost državljanov federalnih enot z ustavnim spoštovanjem suverenosti in pravice do samoodločbe s pravico do odcepitve in novega združevanja, dopuščajoč možnost oblikovanja Jugoslavije kot konfederacije.«⁴

c) Jugoslovanska samostojna demokratična stranka: – »Jugoslovanska samostojna demokratična stranka poziva vse narode in narodnosti Jugoslavije in naše državljane širom po svetu, naj se združijo v enotno fronto boja za demokracijo, parlamentarizem in federativno demokratično Jugoslavijo v konfederativni Evropi. Jugoslavijo, temelječo na načelih AVNOJ-a, na stoletnih izkušnjah, tradicijah in zavesti naših narodov, da so nam skupni zgodovinski interesi in je navezanost enih na druge odločilnega pomena.«⁵

d) Radikalno združenje za Združene evropske države: – »Evropska skupnost kljub vsem svojim trenutnim omejitvam lahko postane federalistično in demokratično orodje nadnacionalne vlade in zakonov, ki jih imenujemo Združene države Evrope. ... Samo skupne evropske norme, evropske pravne sankcije, za katerimi stoji enoten organizem, so lahko poročstvo v obrambi manjšin pred močjo nacionalnih držav.«⁶

e) ZKH – Stranka demokratičnih sprememb: – »Cilj nacionalne politike ZKH-SDP je zagotoviti vsestranski in svoboden razvoj vsakega naroda in narodnosti v Hrvatski in v Jugoslaviji. Zato so načela ZAVNOH in AVNOJ temeljna konstanta narodnostne politike. Jugoslovanska federacija je nastala in še obstaja kot izraz nikdar zastarane in neodtujljive pravice naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do združitve in pravico do odcepitve. Državljeni in narodi svoje suverene pravice izvirno in primarno uresničujejo v republiki. Federacija je

² Prim. »Delegatski vjesnik« št. 505, 12. 4. 1990, ki je v celoti posvečen predstavitvi predvolilnih programov strank.

³ Ibid., str. 4.

⁴ Ibid., str. 23.

⁵ Ibid., str. 27.

izraz skupnega interesa in soglasja med vsemi republikami . . . V federativni jugoslovanski državi izvirna suverenost pripada republikam. Ustava SFRJ se sprejema s konsenzom vseh republik.«⁷

f) Zveza socialistov Hrvatske se zavzema za – »federativno jugoslovansko skupnost, ki je oblikovana kot zvezna država državljanov Jugoslavije in državna skupnost narodov, ki svojo državnost uresničujejo v federalnih enotah; – v kateri je z ustavo določena pravica narodov in narodnosti do odcepitve; – kateri enakopravnost narodov in narodnosti izhaja iz sklepov ZAVNOH in AVNOJ, ki tudi pomenijo danes temelj za graditev skupnega življenja.«⁸

g) Zveza socialistične mladine Hrvatske: – »Jugoslavija je evropska in mediteranska država.«⁹

h) Socialno-demokratska zveza Hrvatske – socialnodemokratska zveza Jugoslavije: – »Namesto licitiranja s čustvi in parolami, skrivanja za nejasnimi formulami o konfederaciji z ene in slabo prikritimi težnjami po centralizaciji Jugoslavije z druge strani, ponujamo jasen splošni institucionalni model demokratične federacije . . . Temeljni pogoj demokratičnega federalizma je ustavna zaščita temeljnih svoboščin in pravic človeka ter vzpostavljanje večstrankarskega parlamentarnega sistema v vsej Jugoslaviji oziroma v njenih federalnih enotah. V taki ureditvi so republike opredeljene kot suverene države (utemeljene na suverenosti državljanov), katerih samostojnost je zagotovljena tudi s pravico veta v zboru republik zveznega parlamenta (predvsem glede spremembe ustave, pa tudi glede drugih vprašanj, ki so bistvena za interes republik), v skrajni meri pa je zagotovljena tudi s pravico odcepitve. Prav tako so republike v načelu pristojne za vse zadeve, Federacija pa samo za tiste, ki so izrecno določene. . . .«¹⁰

i) Srbska demokratična stranka: – »Menimo, da je usoda srbskega naroda v Hrvatski, kot tudi vseh drugih narodov v Jugoslaviji odvisna od demokratičnega federalizma. Zato se opredeljujemo za federativno notranjo ureditev Jugoslavije pod pogojem, da jo sprejmejo vsi narodi, združeni v Jugoslavijo.«¹¹

j) Stranka Jugoslovanov: – »Stranka Jugoslovanov se bo zavzemala v vseh okoljih za enake pravice in svoboščine vseh, za največje človeške, humanitarne in demokratične pridobitve, za pravice in svoboščine posameznikov in skupin, narodov in narodnosti, v okviru federacije, utemeljene na avnojskih načelih.«¹²

k) Stranka neodvisne demokracije: – »odločno se izrekamo za vključevanje SR Hrvatske in SFR Jugoslavije v Evropsko skupnost . . .«¹³

l) Bosanska demokratična stranka: – »Bosanska demokratična stranka se zavzema za socialistično federativno Jugoslavijo, s sedanjimi mejami, postavljenimi na avnojskih načelih, s popolno enakopravnostjo vseh narodov in narodnosti, in s prizadevanji, da ohranjamo vse tisto, kar nas združuje ter da vsa nesoglasja rešujemo glede na potrebe in nastali položaj.«¹⁴

⁷ Ibid., str. 29.

⁸ Ibid., str. 31.

⁹ Ibid., str. 34.

¹⁰ Ibid., str. 35.

¹¹ Ibid., str. 37.

¹² Ibid., str. 38.

¹³ Ibid., str. 39.

¹⁴ Ibid., str. 46.

2. Politične stranke, ki sprejemajo konfederacijo

a) Demokratična akcija Hrvatske: – Ta stranka teži k »izgradnji moderne in suverene, evropsko civilizirane hrvatske države v konfederativni jugoslovanski skupnosti«. ¹⁵

b) Hrvatska demokratična stranka: – »Hrvatska se lahko s konfederativno pogodbo z drugimi republikami v Jugoslaviji sporazume, da določene zadeve, ki so skupnega interesa za Hrvatsko in vse republike, opravljajo skupni organi oblasti. Jugoslavija je mogoča edino kot zveza svobodnih in suverenih držav. «¹⁶

c) Hrvatska republikanska kmečka stranka: – »O skupnih potrebah v federaciji odloča Hrvatski Sabor ali državljani na referendumu. «¹⁷

d) Hrvatska kmečka stranka: – »Hrvatske izkušnje v jugoslovanski skupnosti niso pozitivne, in edino za kar se moramo zavzemati do vstopa v Evropsko skupnost, je konfederacija nacionalnih držav Jugoslavije. «¹⁸

e) Hrvaško mirovno gibanje: – »Konfederacija «¹⁹

f) Gibanje za konfederacijo: – »Konfederacija je za Jugoslavijo edina oblika državne ureditve, ki lahko zagotovi mir in bratstvo med jugoslovanskimi narodi. «²⁰

3. Politične stranke, ki zahtevajo samostojno hrvatsko državo

a) Demokratična krščanska stranka: – »Demokratična krščanska stranka kot politična organizacija bo prispevala k uresničevanju pravice hrvatskega naroda do popolne suverenosti, kar je končni cilj demokracije vseh državljanov Hrvatske. «²¹

b) Meščanska stranka: – »Zahtevamo odcepitev SR Hrvatske od SFR Jugoslavije. Zahtevamo razglasitev republike Hrvatske za suvereno evropsko državo. «²²

c) Hrvatska krščanska demokratična stranka: – Svobodno in suvereno Hrvatsko želimo v hrvatski demokratični stranki doživeti v mirnem sodelovanju z vsemi, ki to želijo. ²³

d) Hrvatska demokratična stranka: – »... Potrditev svoje svobode vidi ljudstvo v lastni državi, v njej uresničuje svojo suverenost, t. j. samostojnost in neodvisnost ... «²⁴

e) Hrvatska demokratična skupnost: – »Za neizpodbitno, neprenosljivo, nezastarljivo in nedeljivo suverenost hrvatskega naroda, za svobodno in suvereno Hrvatsko. «²⁵

f) Hrvatska stranka: »Samostojnost«. ²⁶

g) Hrvatska stranka prava: – se bori z zakonitimi sredstvi in se zavzema za »obnovo hrvatske samostojnosti na celokupnem zgodovinskem in etničnem prostoru. «²⁷

¹⁵ Ibid., str. 5.

¹⁶ Ibid., str. 10-11.

¹⁷ Ibid., str. 18-19.

¹⁸ Ibid., str. 20.

¹⁹ Ibid., str. 21.

²⁰ Ibid., str. 25.

²¹ Ibid., str. 6.

²² Ibid., str. 8.

²³ Ibid., str. 10.

²⁴ Ibid., str. 10.

²⁵ Ibid. str. 13.

²⁶ Ibid., str. 14-15.

²⁷ Ibid., str. 17.

4. Politične stranke, ki se izjavljajo za (kon)federativno ureditev po načelu
»rebus sic stantibus«

a) Hrvatska socialno-liberalna zveza: — »Izhajajoč iz ideje pravne države, v kateri zakon obvezuje vse državljane, institucije in organe državne oblasti, bo Hrvatska socialno-liberalna zveza ravnala v skladu s parlamentarno izglasovano ustavo republike Hrvatske in s konsenzom vseh članic dogovorjenega ustavnega akta federacije oziroma konfederacije.«²⁸

5. Politične stranke, ki se v programu ne izrekajo niti za federacijo, niti za konfederacijo niti za samostojno državo

- a) Riječka demokratična zveza
- b) Zelena akcija Split
- c) Zelena akcija Zagreb²⁹
- d) Zelena akcija Rijeka.³⁰

II.

Z vstopom opozicije na politično sceno se odpirajo številna vprašanja. V kontekstu splošnih sprememb je eno od najvažnejših vprašanj brez dvoma vprašanje izbire med (kon)federativno opcijo ali odcepitvijo. Pomembno je zato, ker je z njim povezano tudi vprašanje prenehanja obstoječe zvezne države, posebno če bodo prevladali glasovi za odcepitev. V tej situaciji velja opozoriti na ustavni in politični proces, ki pravkar poteka in ki je s svojim modelom konfrontacije med (kon)federalizmom in odcepitvijo, če drugega ne, vsaj zelo poučen. Gre za Kanado, za odnos med večjim delom kanadskih provinc in Quebecom. Vsi že poznajo zgodbo, kako so *les Quebecois* drugačni od drugih Kanadčanov. Zato ker so v marsičem drugačni, so dolgo vrsto let zagovarjali potrebo posebne zaščite svojega partikularizma, v skrajni meri svoje suverenosti, ki v svojem polnem obsegu, v skrajni meri, ni združljiv z načeli (kanadskega) federalizma. V tem smislu sta *R. Levesque* in *Parti Quebecois* v začetku 70. let razvijala idejo »asocijacije-suverenosti«. Isto idejo je najbolj jasno izrazil leta 1976 C. Morin, eden od članov *Parti Quebecois*, ki je nekaj pred tem prišla na oblast v pokrajini Quebec. Po Morinu je bila ta ideja: »pozitivna, ker je njen cilj reševanje političnega problema, ki se je v Quebecu postavljalo od nekdaj...; realistična, ker ne zanemara tiste rešitve političnega sistema, ki mora, če hoče biti uspešen, upoštevati geografski in ekonomski kontest tako Quebeca kot Kanade...; in jasna, ker ponuja politično suverenost, ki krepi ekonomsko povezanost med Quebecom in Kanado in ponuja možnost bolj plodne kooperacije po zaslugi dejstva, da ti odnosi temeljijo na medsebojnem spoštovanju.«³¹ Epilog dolgoletnih prizadevanj *Parti Quebecois* je bil referendum, izveden, v Quebecu 1980, na katerem je večina prebivalcev Quebeca (okoli 6.5 milijonov prebivalcev živi danes v tej pokrajini, od tega večina francoskega rodu) zavrnila predlog *R. Levesquea* in njegove separatistične stranke, da bi se s Kanado pogajali na podlagi projekta »suverenost, asocijacija«. Dejansko so s tem državljani Quebeca zavrnilo idejo o »pol-neodvisnosti Quebeca od Kanade«³² Čeprav tudi poznejše dogajanje,

²⁸ Ibid., str. 22.

²⁹ Ibid., str. 42-43.

³⁰ Ibid., str. 45.

³¹ C. Philip: »Le Quebec a l'heure du choix«, v *Revue du droit public et de la science et politique en France et a l'étranger*, 5/1978, str. 1351-1372.

³² G. Marshall: »Canada's New Constitution« — Some Lessons in Constitutional Engineering«, v *Constitutions in Democratic Politics*, 1988, str. 156-170.

ki je pripeljalo tudi do *Meech Lake Agreementa* še naprej govori o močni krizi identitete v Kanadi, so dogodki pred referendumom in po njej v Quebecu pomemben in zanimiv primer demokratičnega odločanja državljanov o naravi in značaju države.

Znotraj hrvatskega političnega prostora je danes, neposredno pred prvimi volitvami, včerajšnje teoretično soočanje med npr. Z. Lerotićem in J. Mirićem postalo politično odprta konfrontacija med konfederalisti z ene in federalisti z druge strani. Ta politični načrt se posebno jasno kaže v programih močnejših in številnih strank. V tem »dossieru« je veliko primerov, ki potrjujejo tezo G. Sartoria o »kognitivni inkompetenci«, oziroma tezo Deutcha, da so lahko tudi stranske »informatijsko inflatorna združenja«. Toda »political undercomprehension« (G. Sartori) je bila od nekdaj »močnejša« stran strankarskih voditeljev z majhno prakso oziroma tistih številnih ljudi, ki imajo nalogo, da propagirajo in »pojasnjujejo« strankarske programe. Če zanemarimo majhne stranke, ki so v središče pozornosti prišle lahko le s »trdim« zagovarjanjem radikalnih rešitev, pri čemer je bilo veliko takih, ki zagovarjajo odcepitev (po drugi strani med hrvatskimi strankami niti ena ni »trdo« zagovarjala centralizirane federacije), bi dialog oziroma soočanje »federalistov« z ene in »separatistov« z druge strani, najboljše ilustrirali s položajem ZKH-SDP oziroma HDZ.

Za ZKH-SDP je po izjavi Z. Tomca – »še vedno v interesu, da se borijo za rekonstrukcijo avnojske Jugoslavije kot optimalnega okvira za uresničevanje svoje enakopravnosti in razvoja...; potrebno je storiti vse, da se rekonstruira avnojska Jugoslavija, da bi obdržali načela federalizma iz Ustave 1974 in v Jugoslaviji kot skupnosti suverenih in enakopravnih narodov zgradili demokratično večstrankarsko federacijo v razmerah enakopravnosti in konkurence različnih oblik lastnine iz vseh tistih sprememb, ki bodo omogočile, da se Jugoslavija čimprej priključi Evropi kot njen polnopraven in enakopraven član.«³³ Z. Tomac skuša preseči dilemo o federaciji ali konfederaciji, ko meni, da je »namesto razprav o federaciji ali konfederaciji potreben nov zgodovinski dogovor med narodi Jugoslavije o bistvenih vprašanih urejanja skupnega življenja in o rekonstrukciji federalizma v skladu z vsemi tekočimi spremembami v političnem in ekonomskem sistemu. Ni najbolj pomembno, ali se bo takšna skupnost imenovala federacija ali konfederacija, temveč je najvažnejše, da so sredstvo za uresničevanje nacionalne enakopravnosti in da se v njej vsi narodi in narodnosti počutijo kot svoji na svojem.«³⁴

Eden od voditeljev HDZ J. Manolić je več kot jasan, ko poudarja, da – »zgodovinska izkušnja, dolga 70 in več let, ustavnega oblikovanja državne ureditve (pri nas, op. A. B.) daje dovolj vedenja o tem, katera oblika državne skupnosti je možna v sedanjih mednacionalnih odnosih. Vprašanje federacije ali konfederacije se torej ne postavlja kot teoretično vprašanje, temveč kot praktično edino možno vprašanje s stališča uresničevanja naravne pravice vsakega naroda do uresničevanja svoje nacionalne suverenosti in pravice samoodločbe z odcepitvijo.«³⁵

Pravkar potekajoče volitve v Hrvatski bodo na posreden način pokazale odločitev za eno od teh možnosti – »federacijo, konfederacijo ali Croatia«.³⁶ Odločilni izbor med temi tremi možnostmi pa bi se pokazal šele na referendumu, ki bi ga v ta namen predvidel in organiziral novoizbrani Hrvatski Sabor, kolikor želi potrditi

³³ Prim. Danas, št. 426, 17.4.1990, str. 18-19.

³⁴ Ibidem, str. 18.

³⁵ Ibidem, str. 17.

³⁶ Tako H. Biščević, Nedjeljni vjestnik, 22.4.1990, str.4.

legitimnost demokratično izbranega predstavniškega telesa vseh tistih, ki so v SR Hrvatski volili. Šele z referendumom bi se za neko bodoče obdobje razvoja na »dokončen« način izrazila ne le »nacionalizacija suverenosti«, ³⁷ pač pa tudi oblika tiste državne ureditve te republike, ki bo izraz stopnje zgodovinske odgovornosti, da se odgovori na to usodno vprašanje tudi v sami Hrvatski: – »kako uravnotežiti avtoriteto skupine in individualno avtonomijo, brez katere se izgublja smisel obstajanja?« V evropskem kontekstu je pred časom A. Marc iskal odgovor na vprašanje glede paralize poti Evrope v smeri federacije tako v odgovornosti zagovornikov (državne) suverenosti kot tudi v odgovornosti »unionistov«, t. j. tistih, ki govorijo o »evropski« uniji. ³⁸

Paraliza federalizma v jugoslovanskem kontekstu je posledica istega modela konflikta. Kakršna že bo politična izbira novih upravljalcev v SR Hrvatski, ostaja še naprej vprašanje: kako se moderno in civilizacijsko ujemati z duhom narodne revolucije, z Revolucijo, ki je bila v teh naših krajih predvsem »duh, posvečen skupnem dobru« – tako hrvatskega kot tudi srbskega, slovenskega, makedonskega, črnogorskega in vseh drugih narodov. V teh zgodovinskih trenutkih mi prihaja pred oči primerjalna izkušnja. V kolikšni meri so politične stranke, ki zdaj prihajajo na politično sceno, odprte za možnosti »republike brez napak«? Kajti, kolikor je mogoče soditi po programih, posebno v odnosu do federacije, konfederacije ali samostojne države, tudi tu velja tista M. Warrenova opomba, namenjena njegovim sonarodnjakom: – »From the general equality of fortune, which had formerly reigned among them, it may be modestly asserted, that most of the inhabitants of America were too proud for monarchy, yet too poor for the nobility, and it is to be feared, too selfish and avaricious for a virtuous republic«. ³⁹

22.4.1990

³⁷ O mehanizmu nacionalizacije suverenosti, prim. A. Hauriou, J. Gicquel et P. Gelard, »Droit constitutionnel et institutions politiques«, Paris, 1974, str. 374-375.

³⁸ Prim. predgovor h knjigi B. Vayennea »Histoire de l'idée Fédéraliste«, Paris 1976, str. 11.

³⁹ Prim. J. Storing, »What the Anti-federalists were for«, Chicago 1981, str. 70.